

*Patricia Thornton y Neil Lunt*

SPIRIT

# Políticas de empleo para personas con discapacidad en dieciocho países occidentales



Comisión Europea

THE UNIVERSITY *of York*



Patricia Thornton y Neil Lunt

**POLÍTICAS DE EMPLEO  
PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD  
EN DIECIOCHO PAÍSES OCCIDENTALES**



Comisión Europea



**ESCUELA LIBRE EDITORIAL  
MADRID, 1998**









**POLÍTICAS DE EMPLEO  
PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD  
EN DIECIOCHO PAÍSES OCCIDENTALES**





THE UNIVERSITY *of York*



Patricia Thornton y Neil Lunt

**POLÍTICAS DE EMPLEO  
PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD  
EN DIECIOCHO PAÍSES OCCIDENTALES**



Comisión Europea



**ESCUELA LIBRE EDITORIAL  
MADRID, 1998**

Los derechos para la edición de este estudio han sido cedidos a Escuela Libre Editorial gratuitamente por SPRU

Colección «Nova Europa»

Directores:

Santiago Muñoz Machado  
Rafael de Lorenzo

TÍTULO ORIGINAL:

*Employment Policies for Disabled People  
in Eighteen Countries: A Review*

ISBN: 1-871713-27-7

Versión española de M.<sup>a</sup> Teresa Escalona Monge

© 1997 Social Policy Research Unit  
Todos los derechos reservados

Este trabajo ha sido realizado con el apoyo de:  
Comisión de las Comunidades Europeas  
DGVE 3, Integración de Personas Discapacitadas  
Oficina Internacional del Trabajo  
Social Policy Research Unit, Universidad de York

ISBN: 84-88816-49-9

Depósito legal: M. 24.431-1998

Impresión: Imprenta FARESO, S. A.

Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid

# ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
<b>PRÓLOGO</b> .....	13
<b>PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS</b> .....	17
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	21

## ALEMANIA

Contexto institucional y político .....	29
Definición de minusvalía .....	37
Estadísticas .....	38
Servicios de apoyo al empleo .....	42
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	52
Empleo abierto: medidas económicas.....	64
Empleo protegido .....	70
Resumen .....	76
Bibliografía .....	82

## AUSTRALIA

Contexto institucional y político .....	89
Definición de minusvalía .....	94
Estadísticas .....	94
Servicios de apoyo al empleo .....	96
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	108
Política de persuasión .....	114
Empleo abierto: incentivos económicos .....	116
Empleo protegido .....	121
Resumen .....	122
Bibliografía .....	127

**AUSTRIA**

Contexto institucional y político .....	131
Definición de minusvalía .....	137
Estadísticas .....	138
Servicios de apoyo al empleo .....	143
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	146
Empleo abierto: medidas económicas .....	151
Empleo protegido .....	157
Resumen .....	161
Bibliografía .....	165

**BÉLGICA**

Contexto institucional y político .....	169
Definición de minusvalía .....	174
Estadísticas .....	176
Servicios de apoyo al empleo .....	177
Política de persuasión .....	180
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	181
Empleo abierto: medidas económicas .....	184
Empleo protegido .....	187
Resumen .....	191
Bibliografía .....	194

**CANADÁ**

Contexto institucional y político .....	199
Definición de minusvalía .....	205
Estadísticas .....	206
Servicios de apoyo al empleo .....	210
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	214
Política de persuasión .....	222
Empleo abierto: medidas económicas .....	224
Empleo protegido .....	227
Resumen .....	228
Bibliografía .....	232

**DINAMARCA**

Contexto institucional y político .....	237
Definiciones de discapacidad .....	242
Estadísticas .....	242
Servicios de apoyo al empleo .....	243
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	247
Política de persuasión .....	249
Empleo abierto: medidas económicas .....	252
Empleo protegido .....	256
Resumen .....	258
Bibliografía .....	261

**ESPAÑA**

Contexto institucional y político .....	267
Definición de minusvalía .....	277
Estadísticas .....	277
Servicios de apoyo al empleo .....	283
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	287
Empleo abierto: medidas económicas .....	292
Empleo protegido .....	298
Nuevas formas de empleo .....	302
Resumen .....	303
Bibliografía .....	306

**ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Contexto institucional y político .....	311
Definición de minusvalía .....	315
Estadísticas .....	315
Servicios de apoyo al empleo .....	317
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	330
Empleo abierto: incentivos económicos .....	342
Política de persuasión .....	349
Empleo protegido .....	349
Resumen .....	350
Bibliografía .....	355

**FINLANDIA**

Contexto institucional y político .....	363
Definición de minusvalía .....	368
Estadísticas .....	369
Servicios de apoyo al empleo .....	370
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	376
Empleo abierto: incentivos económicos .....	377
Política de persuasión .....	380
Empleo protegido .....	381
Resumen .....	384
Bibliografía .....	387

**FRANCIA**

Contexto institucional y político .....	391
Definición de minusvalía .....	402
Estadísticas .....	402
Servicios de apoyo al empleo .....	403
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	408
Política de persuasión .....	426
Empleo abierto: incentivos económicos .....	426
Empleo protegido .....	433
Resumen .....	437
Bibliografía .....	442

**GRECIA**

Contexto institucional y político .....	447
Definición de minusvalía .....	452
Estadísticas .....	452
Servicios de apoyo al empleo .....	454
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	457
Empleo abierto: medidas económicas .....	462
Empleo protegido .....	465
Resumen .....	466
Bibliografía .....	469

**IRLANDA**

Contexto institucional y político .....	473
Definición de minusvalía .....	478
Estadísticas .....	479
Servicios de apoyo al empleo .....	480
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	483
Política de persuasión .....	485
Empleo abierto: medidas económicas .....	487
Empleo protegido .....	492
Nuevas formas de empleo .....	494
Resumen .....	495
Bibliografía .....	497

**ITALIA**

Contexto institucional y político .....	503
Definición de minusvalía .....	508
Estadísticas .....	509
Servicios de apoyo al empleo .....	512
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	516
Empleo abierto: medidas económicas .....	525
Talleres protegidos .....	526
Cooperativas de integración laboral .....	528
Resumen .....	534
Bibliografía .....	536

**LUXEMBURGO**

Contexto institucional y político .....	541
Definición de discapacidad .....	546
Estadísticas .....	546
Servicios de apoyo al empleo .....	548
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	549
Empleo abierto: incentivos económicos .....	552
Empleo protegido .....	554
Resumen .....	557
Bibliografía .....	559

**PAÍSES BAJOS**

Contexto institucional y político .....	563
Definición de minusvalía .....	571
Estadísticas .....	572
Servicios de apoyo al empleo .....	575
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	578
Empleo abierto: medidas económicas .....	584
Medidas para limitar los subsidios por minusvalías .....	589
Empleo protegido .....	590
Resumen .....	603
Bibliografía .....	607

**PORTUGAL**

Contexto institucional y político .....	613
Definición de minusvalía .....	617
Estadísticas .....	618
Servicios de apoyo al empleo .....	619
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	622
Política de persuasión .....	623
Empleo abierto: medidas económicas .....	624
Empleo protegido .....	628
Resumen .....	621
Bibliografía .....	634

**REINO UNIDO**

Contexto institucional y político .....	639
Definición de minusvalía .....	646
Estadísticas .....	648
Servicios de apoyo al empleo .....	650
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	654
Políticas de persuasión .....	658
Empleo abierto: incentivos económicos .....	663
Empleo protegido y subsidiado .....	669
Resumen .....	673
Bibliografía .....	679



**SUECIA**

Contexto institucional y político .....	687
Definición de minusvalía .....	691
Estadísticas .....	692
Servicios de apoyo al empleo .....	692
Empleo abierto: Derechos y obligaciones legales .....	699
Política de persuasión .....	705
Empleo abierto: medidas económicas.....	706
Empleo protegido .....	712
Resumen .....	715
Bibliografía .....	718
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>721</b>



## PRÓLOGO

*Tengo el placer y el honor de presentar este estudio realizado por la Universidad de York sobre Políticas de empleo para personas con discapacidad en dieciocho países occidentales, en el que se analizan en profundidad las medidas y diferentes políticas desarrolladas sobre minusvalías en este ámbito.*

*La creación de empleo para personas discapacitadas es una de mis prioridades y preocupaciones como Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, puesto que en el actual sistema de organización social propio de las sociedades desarrolladas la integración social y el desarrollo personal se logran fundamentalmente a través de la integración laboral, condición indispensable para la autonomía personal, económica y familiar.*

*En España, 2.300.000 personas tienen algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial que les dificulta su participación normalizada en la vida económica, social y cultural y les supone una tasa de paro tres veces superior a las del resto de la población.*

*Es cierto que las políticas sociales dirigidas a las personas discapacitadas han experimentado un considerable avance en los últimos años. Sin embargo, además de las propias minusvalías, las personas discapacitadas deben superar no sólo las tradicionales barreras arquitectónicas, sino las barreras psicosociales, tales como la superprotección familiar, los déficits educativos y de formación y los propios prejuicios sociales.*

*A pesar de estas dificultades, me siento orgulloso de formar parte de una sociedad como la española y de una Unión como la Unión Europea que ha desafiado el fatalismo que conducía a los discapacitados a una situación de marginación personal y social inexorable.*

*El desarrollo de una cultura científica y tecnológica ha propiciado la superación de las distancias establecidas entre las personas con discapacidad y las demás.*

*Al mismo tiempo, el avance de una cultura política democrática, que ha hecho de la igualdad de oportunidades la columna vertebral de la convivencia, ha impulsado una nueva conciencia que está cristalizando no sólo en las actitudes solidarias, sino además en el derecho.*

*Es importante destacar los cambios significativos que se están produciendo a nivel comunitario en el tratamiento normativo de las personas discapacitadas.*

*Por un lado, la inclusión, a propuesta del Gobierno español, de una cláusula antidiscriminatoria en los nuevos tratados de la Unión Europea surgidos de la Cumbre de Amsterdam.*

*Por otra parte, la Cumbre de Luxemburgo sobre Empleo, a propuesta también del Gobierno español, recoge, entre sus recomendaciones a los Estados, el prestar atención a las políticas de empleo a favor de un grupo tan severamente excluido como es el de las personas con discapacidad.*

*En España, el artículo 49 de la Constitución y la Ley de Integración Social de Minusválidos exigen la integración laboral de las personas con discapacidad.*

*A su vez, el Plan Plurianual de Empleo del Reino de España recientemente aprobado, el diálogo social alcanzado con los agentes sociales y los empresarios en la reforma laboral y las propuestas contenidas en el Plan de Acción Integral para Personas con Discapacidad han posibilitado la suscripción del Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad con el Comité Español de Representantes de Minusválidos.*

*Ahora mismo se dan las circunstancias económicas y normativas más favorables para impulsar la creación de empleo en las personas discapacitadas. Un gran número de los demandantes de empleo discapacitados presentan perfiles profesionales competitivos (41,7 por 100), según los datos oficiales del INEM, y otro 20 por 100 muestran desajustes fácilmente subsanables.*

*Asimismo, las empresas que contraten personas discapacitadas obtienen importantes bonificaciones en las cotizaciones a la Seguri-*

*dad Social, subvenciones por puesto de trabajo y ayudas a la formación y adaptación del puesto de trabajo.*

*Es necesario, no obstante, luchar activamente contra las barreras mentales que la sociedad impone a las personas discapacitadas, ya que esto supone su mayor dificultad para la integración laboral. Todavía persisten visiones estereotipadas sobre las personas discapacitadas (miedo a la menor productividad, miedo al absentismo, a las relaciones laborales...) que han sido refutadas desde múltiples experiencias de empresarios e investigaciones.*

*Discapacidad no significa incapacidad. Profesiones relacionadas con las nuevas tecnologías, informática, medios audiovisuales, telecomunicaciones, telemarketing u ofimática son algunos de los principales yacimientos de empleo para las personas discapacitadas.*

*Ahora, más que nunca, es necesario coordinar los esfuerzos de los poderes públicos, las empresas, las organizaciones y entidades que trabajan para favorecer su integración y las propias personas discapacitadas con el objetivo de trabajar todos unidos en la creación de empleo para las personas con minusvalías.*

*Espero que este estudio suponga un elemento importante de reflexión a todos los poderes públicos sobre la situación y las medidas a adoptar para promover la integración laboral de los discapacitados y evitar su exclusión social por el mero hecho de ser diferentes.*

**JAVIER ARENAS BOCANEGRA**  
Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales



## PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS

En diciembre de 1992, el Departamento de Empleo del Reino Unido encargó a la *Social Policy Research Unit* (SPRU<sup>1</sup>) de la Universidad de York un estudio que publicó en su serie de investigación en octubre de 1993 con el título de *Employment Policies for Disabled People: a review of policies and services in fifteen countries*<sup>2</sup>. Nos gustaría agradecer al Departamento de Empleo su contribución para hacer posible el estudio posterior que se presenta ahora.

La idea de ampliar, revisar y actualizar la publicación de 1993 emanó de tres fuentes a principios de 1996. En primer lugar, la Organización Internacional del Trabajo (OIT<sup>3</sup>) de Ginebra solicitó autorización para depositar el texto en una base de datos de reciente creación, realizada de forma conjunta con GLADNET (Global Applied Disability Research and Information Network<sup>4</sup>).

Además de ofrecer acceso inmediato a través de Internet, esta base de datos de textos tiene la ventaja de poder modificarse y actualizarse fácilmente. Poco después, durante la segunda reunión anual de GLADNET, tuvimos noticia del considerable interés de quienes dictan política y campañas, usuarios de las autopistas de la información e investigadores de todo el mundo por un libro de consulta sobre política de empleo para minusválidos, así como de la demanda de información actualizada. Los miembros de GLADNET expresaron su entusiasmo por contribuir a una versión revisada y colaborar en lo que se convirtió en uno de los primeros proyectos conjuntos de investigación en la red.

---

<sup>1</sup> SPRU: Departamento de Investigación sobre Política Social.

<sup>2</sup> Política de empleo para minusválidos: examen de política y servicios en quince países.

<sup>3</sup> ILO: International Labour Office.

<sup>4</sup> Red global de información e investigación aplicada a la minusvalía.

Al mismo tiempo, supimos del interés de la Comisión Europea (DGVE 3) por nuestro trabajo y de su necesidad de obtener un estudio completo sobre el desarrollo de la política de empleo para minusválidos en los Estados Miembros de la Unión Europea. Se concedió una ayuda económica solicitada dentro del marco del programa HELIOS II, y la OIT y la SPRU proporcionaron el resto de los recursos necesarios para emprender la revisión sustancial y la ampliación del estudio original.

Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a todos aquellos que nos animaron y apoyaron en las primeras etapas y contribuyeron a facilitar apoyo económico, especialmente a Willi Momm, Bernard Wehrens y André Gubbels.

Esta nueva publicación es mucho más que una obra conjunta. Los Estados Miembros de la Unión Europea proporcionaron informes escritos sobre sus avances desde 1988 y sus representantes en el Grupo de Trabajo sobre Empleo del Programa de Integración Económica HELIOS II ofrecieron la información detallada necesaria. Agradecemos su respuesta a los departamentos gubernamentales y, en particular, a aquellos que generosamente ofrecieron sus comentarios sobre nuestros informes de programas y política nacionales.

En el segundo contacto con el trabajo en 1996 tuvimos la suerte de contar con la cooperación de los miembros de GLADNET en muchos de los países estudiados que, como investigadores y fuentes de información, proporcionaron una perspectiva extragubernamental sobre la política y provisión nacional. Algunos firmaron un acuerdo formal con el proyecto, mientras que otros proporcionaron generosamente información y comentarios de su propia experiencia. Muchas gracias a todos ellos y, en particular a quienes contribuyeron más sustancialmente a la hora de compilar e interpretar las fuentes nacionales: Cameron Crawford, Mathilde Niehaus, Bryan Palmer, Paul O'Leary, Erik Samoy, Charlotte Strümpel, Dominique Velche, Edwin de Vos y Albrecht Winkler, además de muchas otras personas e instituciones de los 18 países del estudio que generosa y voluntariamente ofrecieron información y comentarios que añaden valor a este trabajo.

Nuestros colegas de la SPRU y del Departamento de Política Social y Trabajo Social contribuyeron con la traducción del material y la adecuación de los informes de algunos países, en especial, Andrew Nocon y Anne Shepherd. La publicación de esta obra no habría sido posible sin la minuciosa atención de Teresa Frank, para



la preparación de las transcripciones, Jenny Bowes, por el mecanografiado del texto y Lorna Foster, por la edición y corrección de pruebas de imprenta.

El texto completo de *Employment Policies for Disabled People: A Review*<sup>5</sup> puede obtenerse también en soporte informático en la *Social Policy Research Unit*; los miembros de GLADNET tendrán acceso a él a través de la base de datos de textos on-line GLADNET, con el inestimable apoyo de la OIT y la Asociación GLADNET.

PATRICIA THORNTON  
Social Policy Research Unit  
Universidad de York

NEIL LUNT  
Department of Social Policy and Social Work  
Universidad de Massey

---

<sup>5</sup> Políticas de empleo para minusválidos en dieciocho países: un examen.



## INTRODUCCIÓN

La intención original de este estudio no era ambiciosa: revisar y actualizar un estudio fechado en 1993 sobre la política de empleo para minusválidos en quince países, su legislación y servicios; y ampliarlo a dieciocho países para incluir a todos los Estados Miembros de la Unión Europea además de Australia, Canadá y los Estados Unidos.

Los resultados han sido bastante diferentes. La evolución y los cambios de política desde 1993 hicieron que el proyecto fuera más allá de una mera actualización de estadísticas y una revisión de los detalles de las medidas existentes. Muchos de los capítulos, sobre cada país fueron reestructurados radicalmente para considerar nuevas dimensiones de su política. Un mejor acceso al material evaluable de varios países añadió un viso de crítica al carácter esencialmente descriptivo de un libro de consulta sobre medidas políticas.

### Origen

En 1992, el Departamento de Empleo<sup>1</sup> del Reino Unido encargó a la Unidad de Investigación sobre Política Social de la Universidad de York una revisión del campo de minusvalía y empleo. Tal estudio tenía como objeto «proporcionar una descripción de la legislación, esquemas y servicios dedicados a la integración de los minusválidos en el mundo laboral» en los países que por entonces formaban la Unión Europea (excepto el Reino Unido) y los Estados Unidos, Canadá, Australia y Suecia. La revisión buscaba ofrecer unas líneas generales sobre los tipos de provisiones de cada país, observar detalladamente la implementación de los diferentes enfoques legislativos y administrativos y discutir su efectividad a la hora de alcanzar los objetivos dentro del marco de cada nación.

---

<sup>1</sup> Actualmente, Departamento de Educación y Empleo.

Tal estudio fue encargado a fines de 1992, y los autores lo elaboraron en más de cuatro meses, más un mes adicional para redactar y preparar la versión final del documento para su publicación. En octubre de 1993, el Departamento de Empleo publicó el informe dentro de su serie sobre investigación con el título de *Employment Policies for Disabled People: A review of legislation and services in fifteen countries*<sup>2</sup>.

En 1996 se animó a los autores a volver a abordar el estudio, pues la información recibida de los usuarios sugería que el trabajo había resultado útil. Había compilado material que hasta entonces estaba diseminado y parecía ser como «la reinención de la rueda». La publicación de 1993 había resultado de especial relevancia para los países que estaban desarrollando su política de empleo para minusválidos y considerando formas de mejorarla. Sus usuarios abarcaban desde países en vías de desarrollo y economías en proceso de transición que deseaban instituir nuevas políticas, hasta países con políticas y tradiciones mejor establecidas, que deseaban renovar sus estrategias en cuanto a empleo para minusválidos. El interés por la situación internacional no se limitaba a los departamentos gubernamentales, sino que se extendía a otras organizaciones que trataban de ejercer su influencia en los debates.

El estudio que se presenta ahora ha sido posible gracias a una ayuda económica de la Comisión Europea dentro del marco del HELIOS II y al apoyo de la Sección de Rehabilitación Vocacional de la OIT y la SPRU.

### Fuentes y métodos

El estudio de 1996 se basa en las fuentes utilizadas para la publicación de 1993, más otras nuevas.

A nivel nacional, la fuente principal fueron los diferentes departamentos gubernamentales con responsabilidades sobre aspectos de discapacidad y empleo, incluidos los de trabajo, bienestar social y seguridad social. Los investigadores también acudieron a organizaciones responsables del seguimiento y aplicación de ciertos aspectos de la legislación y de la oferta de servicios, tanto regulados por la legislación como ajenos a ella; responsabilidad que no estaba nece-

---

<sup>2</sup> Política de empleo para minusválidos: revisión de legislación y servicios en quince países.

sariamente coordinada, sino diseminada por cierto número de departamentos.

En 1996, se establecieron vínculos formales entre los investigadores y los funcionarios del Grupo de Trabajo para el empleo del HELIOS II de los Estados Miembros de la Unión Europea. En su investigación tuvieron acceso a las encuestas nacionales en respuesta al seguimiento del «Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Normativa 86/379 de la Comunidad Económica Europea sobre el Empleo y los Minusválidos en la Comunidad» y se les autorizó a entrevistarse con los representantes oficiales en caso de requerir información adicional.

Tanto en 1993 como en 1996, los autores solicitaron la ayuda de personas conocedoras del tema y cualificadas para describir la situación de los diferentes países. En el primer estudio, los contactos se realizaron de forma *ad hoc*. En 1996 se establecieron contactos formales entre los investigadores y quienes se consideraron como «informadores nacionales» remunerados. Estos últimos no sólo aseguraban la exactitud de los informes de cada país, sino que por medio de sus informes, escritos en su propia lengua, ofrecían una perspectiva de la evaluación de la política nacional más crítica que lo que habría sido posible por otros medios.

La información de la mayor parte del resto de los países la proporcionaron investigadores, activistas, y personas relacionadas con el diseño de políticas. La red formada en los años intermedios, especialmente GLADNET, facilitó la tarea de identificar las personas más adecuadas para ofrecer ayuda.

La revisión del estudio en 1996 supuso una oportunidad de interpretar la «política nacional» de forma más amplia y de revisar la iniciativa y práctica políticas desde el punto de vista de los empleadores, los empleados y las organizaciones de minusválidos. Al igual que en 1993, se invitó a los representantes de las organizaciones internacionales de minusválidos a colaborar en el estudio. Se acudió también a patronales y sindicatos de los países europeos objeto del estudio, pero la respuesta fue muy limitada.

Ambos estudios se basaron en gran número de textos legislativos, documentos publicados, textos de ponencias, artículos y materiales varios. Esta documentación fue ofrecida por organismos internacionales y europeos, tales como la OIT, las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Comi-

sión Europea y el Consejo de Europa, e incluía revisiones de áreas específicas de nuestra materia de estudio, tales como legislación, y Empleo protegido. Otras fuentes utilizadas incluían documentación facilitada por organizaciones pan-nacionales de minusválidos, tales como la Asociación Mundial de Sordos y la Asociación Mundial de Ciegos. También se estableció contacto con organizaciones europeas de minusválidos.

El acceso a la bibliografía se realizó investigando en bases de datos y en servicios de abstract. En 1996 se simplificó la tarea de búsqueda de bibliografía mediante el acceso a bases de datos electrónicas, tales como la especializada en minusvalías, empleo y formación de GLADNET.

El estudio se basó principalmente en fuentes escritas en inglés, incrementadas con el material proporcionado por los informadores de cada país.

### Ámbito de estudio

Se trata, principalmente de un estudio sobre políticas y programas (tanto especializados como generales) para personas identificadas —o identificables— como minusválidos. Se sabe poco del empleo para minusválidos fuera del contexto de programas formales. El interés sobre políticas y servicios especiales y prioritarios ignora el hecho de que los minusválidos son consumidores de servicios que están abiertos a todos.

Si bien hemos intentado ubicar la política de empleo para minusválidos dentro del contexto sociopolítico de cada país, la descripción del contexto político en materia de mercado laboral es más bien un boceto. En los casos en que se dispone de información adecuada, el estudio intenta mostrar hasta qué punto las provisiones legales sobre empleo para minusválidos se equiparan a las de otros grupos desfavorecidos del mercado laboral. La disponibilidad de información dependía en parte del contexto institucional de los servicios utilizados por minusválidos; por ejemplo, los minusválidos podrían constituir uno de los diferentes grupos objeto de provisiones impuestas por el mercado laboral general, en lugar de los servicios específicos que proporcionaron información para este estudio.

En 1993 observamos la concentración de medidas para la contratación de minusválidos y la escasez de información sobre desa-

rollo y promoción laboral para trabajadores minusválidos en su empleo. Sin embargo, en 1996 podemos notar una creciente atención a la conservación del puesto de trabajo y a la calidad del empleo obtenido.

Nos es imposible abordar en este estudio otros aspectos de lo que podría considerarse política de empleo para minusválidos, tales como aspectos esenciales de la infraestructura del empleo: transporte, accesibilidad, educación, alojamiento, servicios sanitarios y sociales. De hecho, las fuentes oficiales rara vez han subrayado la contribución de tales medidas a la integración vocacional de los minusválidos.

### Valoración de resultados

Aunque se ha ampliado el campo de estudio del informe de 1996, el punto central siguen siendo las políticas nacionales impuestas por cada gobierno y su efectividad contemplada desde el mismo punto de vista.

El primer problema es la identificación de los objetivos políticos. Los objetivos políticos sólo están claramente definidos en los casos en que la legislación es reciente y rompe con la tradición, y aun en estos casos, su relativa prioridad varía a la hora de la implementación. En algunos países, la legislación va en aumento, variando de forma marginal según el contexto socioeconómico y sus objetivos actuales son difíciles de identificar. Además, la práctica puede dirigir la política más que al contrario. Un segundo problema relacionado con éste es la escasa importancia que, aparentemente, se presta a la evaluación en muchos de los países del estudio. Sin unos objetivos políticos claramente establecidos, la evaluación se hace, obviamente, muy problemática.

Casi todos los datos obtenidos han sido cuantitativos y no disponemos de datos cualitativos con los que contextualizar las cifras: un alto número de personas que reciben servicios o disponen de un puesto de trabajo no indica necesariamente un alto grado de satisfacción en el consumo ni un alto número de empleos dignos. Asimismo, el número de ayudas económicas para la adaptación de lugares de trabajo no ha de reflejar necesariamente el grado en que se han adaptado las condiciones del empleo a las circunstancias personales.

En 1993 observamos que, si bien los objetivos políticos venían dados por un cambio en los procedimientos y la actitud, no resultaba

tan probable que existiera un sistema de evaluación. Sin embargo, el cambio de orientación de la política desde la obligatoriedad a la actuación voluntaria, así como hacia medidas individualizadas para fomentar el empleo constituyen indicios de la existencia de enfoques de la evaluación orientados a los distintos procedimientos.

### **Presentación de los informes de cada país**

Puesto que la disponibilidad de información no ha sido uniforme en todos los países, el formato de los informes no puede ser único. La secuencia más normal es la siguiente:

- Contexto político e institucional.
- Definición de minusvalía.
- Estadísticas de servicios de apoyo al empleo.
- Empleo abierto: derechos y obligaciones legales.
- Política de persuasión.
- Empleo abierto: medidas económicas.
- Empleo protegido.
- Nuevas formas de empleo.

La información presentada varía según el énfasis de la política actual en los países del estudio. Los capítulos dedicados a Francia, Alemania y los EE.UU. son más extensos que los de los quince restantes, puesto que su política viene descrita en profundidad en el informe.

Los informes de cada país se presentan en orden alfabético. El capítulo final concluye con observaciones sobre el avance en términos de práctica y los aspectos que deberán desarrollarse en el futuro.



## **ALEMANIA<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a Mathilde Niehaus, Instituto de Educación, Universidad de Oldenburg, y a Albrecht Winkler, Centro de Trabajo y Política Social, Universidad de Trier, por su valiosa contribución.



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Legislación y política sobre minusválidas

En Alemania, el enfoque legislativo del empleo de los minusválidos está estrechamente relacionado con el seguro social, y más con su compromiso de rehabilitación que con subsidios. Este enfoque se basa en un conjunto de principios fundamentales. El presente informe se fundamenta en la guía «The Integration of Disabled Persons in the Federal Republic of Germany»<sup>2</sup> (BMA, 1995) del Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ministerio de Asuntos Sociales).

### Seguro Social y Rehabilitación

Inicialmente, la legislación se centraba en grupos de personas afectadas y sus problemas específicos y se relacionaba directamente con el seguro social. Después de la Ley sobre seguros de accidente de 1884, los fondos de seguros comenzaron a proporcionar servicios médicos con la doble intención de limitar las consecuencias de los accidentes laborales y de reducir la cantidad de dinero que se pagaba en concepto de pensiones. Ya en 1989, los fondos de seguros podían legalmente asumir los costes de asistencia médica si la enfermedad o el accidente eran susceptibles de provocar incapacidad laboral inmediata y necesidad de pensión por invalidez. Aquí vemos los orígenes del actual principio de «rehabilitación antes de pensión».

La regulación imperial uniforme de 1919 relativa al bienestar de las víctimas de guerra estaba inicialmente orientada a integrar a las víctimas de guerra dentro del empleo remunerado, complementándolo con estipulaciones legales que obligaban a las empresas

---

<sup>2</sup> Integración de los minusválidos de la República Federal Alemana.

a contratar preferentemente a víctimas de guerra y de accidentes. En 1924 se introdujeron normas uniformes imperiales para la integración de los minusválidos de otros grupos, como parte de los Principios de Bienestar. Las estipulaciones legales sobre colocación y seguros de desempleo de 1927 introdujeron el principio fundamental de asesoramiento y asistencia a los minusválidos. Durante las décadas siguientes, se persiguió la integración en la vida laboral y social de los minusválidos y de las personas con riesgo de minusvalía; se aplicó cada vez con más rigor el principio de intervención rápida, y la política de asistencia social individual se amplió a otros campos. La ley para el desarrollo de las personas con minusvalías graves de 1974 amplió el grupo objeto de protección a todas las personas con minusvalías graves independientemente de la naturaleza o causa de su discapacidad. La legislación relativa a la Regularización de Subsidios para Rehabilitación de 1974 pretendía estandarizar la asistencia para rehabilitación médica y profesional, así como los subsidios de compensación salarial pagaderos durante el período de rehabilitación para establecer una serie de principios uniformes para todos los sectores y fondos de asistencia social. No obstante, se reconoce que las estipulaciones que afectan a determinados fondos asistenciales, tal como se englobaban en la ley citada, carecen de la debida coordinación y no están en armonía con los de asistencia social. También se reconoce que las normas de la ley sobre las personas con minusvalías graves no están en armonía con las relativas a la rehabilitación.

El Bundestag Alemán ha solicitado en repetidas ocasiones que las estipulaciones legales para la rehabilitación de los minusválidos se agrupen para formar un único conjunto que se incorpore al Código Social. Lo mismo solicitó la Conferencia de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales. También se reiteraron en ello muchas otras organizaciones, tales como el Grupo Federal de Trabajo para el bienestar y las organizaciones de minusválidos. El gobierno federal anunció en diferentes informes sobre la situación de los minusválidos y los progresos hechos en el campo de la rehabilitación que intentarían satisfacer tal demanda. Reconoce que la coordinación entre los sistemas de rehabilitación médica, profesional y social constituye el problema más importante en relación con los costes y la calidad de la rehabilitación. En 1993 se presentó a debate un proyecto de reforma (BMA 1995) con el objetivo de conectar la antigua legislación sobre la integración de los minusválidos con las normas generales sobre el mismo tema. Después de la Unificación, el sistema de Seguridad Social de la República Federal Alemana se aplicó en dos nuevos estados federales (o Länder), así como en la

parte oriental de Berlín. El Tratado de Unificación, que entró en vigor el 1 de octubre de 1990, creó una base legislativa uniforme sobre asistencia a minusválidos. Desde enero de 1991, los nuevos subsidios para asistencia a víctimas de guerra se ampliaron al territorio de la antigua Alemania Oriental y se ofrecieron subsidios para rehabilitación médica, profesional y social de los fondos que tenían tal responsabilidad en el antiguo territorio federal.

### **Principios fundamentales**

El «derecho social» de los minusválidos a la integración se incorporó a la Sección General del Código Social. Según el artículo 10 del Libro 1 del Código Social, formulado por vez primera en 1975, toda persona que sufra una discapacidad física, mental o psicológica, o que tenga riesgo de sufrirla, independientemente de la causa de dicha discapacidad, tendrá el «derecho social» a la asistencia necesaria para:

- Prevenir, eliminar o mitigar la discapacidad, evitar su empeoramiento y reducir sus efectos y... garantizar un puesto seguro en la sociedad, en especial dentro del mundo laboral, de acuerdo con sus inclinaciones y habilidades.

El «derecho social» constituye el principio fundamental de la política de rehabilitación y supone la base legal de la interpretación y aplicación de la legislación social. Las declaraciones de políticas destacan cuatro principios: Según el primero, el objetivo de integrar a los minusválidos en la sociedad implica capacitar a tales personas para llevar una vida lo más normal e independiente posible, con una mínima dependencia de los seguros sociales. También implica evitar las regulaciones específicas y las normas para minusválidos. En segundo lugar, de acuerdo con el principio de «finalidad», debe ofrecerse la asistencia necesaria a toda persona discapacitada o con riesgo de sufrir una minusvalía independientemente de su causa, incluso en aquellos casos en que tal responsabilidad la posean diferentes fondos o instituciones con distintos requisitos para recibir asistencia.

El tercer principio es la rápida intervención, para minimizar el nivel y los efectos de la discapacidad y compensar, en la medida de lo posible, los efectos inevitables. El cuarto principio es el de asistencia individual, que está adaptado a las exigencias de la situación real de cada persona discapacitada o con riesgo de discapacidad.

La legislación relativa a los subsidios para integración de minusválidos persigue objetivos similares. La Ley Federal de Asistencia Social estipula expresamente que el objetivo del seguro sanitario y los fondos de asistencia social es reducir o evitar la necesidad de asistencia.

### **Legislación antidiscriminatoria**

Un reciente avance, la ley del 27 de octubre de 1994, enmendó el artículo 3 (3.2) de la Constitución, que estipula ahora que ninguna persona será discriminada a causa de su discapacidad. Su origen radica en la presión ejercida por los movimientos en favor de los derechos de los minusválidos durante la reforma de la Constitución consecuente a la unificación (Frehe, 1995). Aunque al principio tuvo carácter simbólico, la enmienda apoya el principio de rehabilitación. Sin embargo, todavía no se conocen sus efectos sobre la situación laboral de los minusválidos.

### **Evolución de la política de empleo para minusválidos**

Como ya indicamos, en Alemania se ha prestado gran atención al concepto de rehabilitación, en conexión con el cual se encuentra la formación profesional y el reciclaje.

El otro componente principal de la política de empleo para minusválidos, que también tiene una larga historia, es el empleo obligatorio. Las estipulaciones legales que obligan a las empresas a contratar víctimas de guerra o de accidentes datan de 1919, y en 1924 se ampliaron a otros grupos de minusválidos. El sistema de cuotas, adoptado en 1923, siguió siendo un punto esencial en el período siguiente a la Segunda Guerra Mundial, cuando las cuotas se colocaban entre un 2% y un 10% dependiendo del origen de la minusvalía, y se aplicaban en los territorios ocupados (Jung, 1987). La legislación de 1953 impuso sobre las empresas con un mínimo de 7 empleados una cuota del 10% si se trataba de empresas públicas, bancos y empresas del sector de seguros, y del 6% si se trataba de empresas privadas. Sus beneficiarios eran, en su mayoría, minusválidos de guerra o víctimas de accidentes laborales. Según Jung (1987) en 1961 se enmendó la ley porque parecía que no había minusválidos suficientes para cubrir las cuotas (en 1960 había 320.000 puestos sin ocupar y sólo 6.000 personas registradas como desempleadas que fueran susceptibles de ocuparlos). La enmienda introdujo la cuota

única del 6% aplicable en empresas con un mínimo de nueve empleados en el sector público y 15 en el sector privado. Asimismo estipulaba que sus beneficiarios deberían tener una incapacidad laboral de al menos un 50%. No obstante, la situación no mejoró.

En este contexto se aprobó, en 1974, la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves (*Schwerbehindertergesetz*), que contribuyó a la excepción al principio de asistencia según necesidad descrito anteriormente.

Para considerarse beneficiario de esta ley, basta con presentar evidencia de un nivel de discapacidad de al menos un 50%, sin tener que probar que tal discapacidad tiene consecuencias profesionales. Sin embargo, existe una excepción para personas con un grado de discapacidad entre un 30% y un 50% que puedan demostrar que, debido a tal discapacidad, se ven imposibilitadas para encontrar un empleo. Según Rindt (1991), la razón de tal desviación del principio es que la experiencia demostraba que, debido a los constantes prejuicios, las personas con minusvalías graves se encontraban desfavorecidas en la vida laboral respecto a sus colegas no minusválidos, aunque su minusvalía no afectara al trabajo.

La ley sobre Personas con Minusvalías Graves, modificada en 1986 y 1990, constituye la base de la actual política de empleo obligatorio. En resumen, la ley de 1974 ampliaba la cuota para incluir a los minusválidos con capacidad laboral entre el 30% y el 50% y para que se aplicara sobre todas las empresas con un mínimo de 16 empleados. A discreción de la Oficina de Empleo, determinados trabajadores podían contabilizarse como tres personas, entre ellos, aquéllos con mayores dificultades de empleo y los minusválidos que recibieran formación dentro de la empresa. Otros rasgos nuevos eran las contribuciones económicas compensatorias que debían pagar las empresas que no alcanzaran la cuota, la obligación de las empresas de analizar todas las vacantes que pudieran ocupar minusválidos y la representación de los trabajadores minusválidos en el lugar de trabajo.

Esta ley constituyó un avance desde el principio de compensación, que reconocía la causa de la minusvalía hacia el derecho absoluto a la integración, dependiendo no de la causa, sino del origen, gravedad y repercusión de la minusvalía.

Parece que la ley de 1974 estimuló la controversia (y posiblemente el resentimiento) entre el público, que sobrevaloraba el número de personas con minusvalías que recibía protección especial en

cuanto al empleo y ayudas económicas (OMS 1990). En 1986 se enmendó la ley y el término «nivel de discapacidad» sustituyó al de «reducción de la capacidad para obtener ingresos».

La protección contra el despido entró en vigor seis meses después de acuerdo con los términos de la ley general de protección contra el despido. El cálculo de vacantes para el empleo obligatorio dejó de incluir las vacantes para formación; se reforzó la situación legal de los representantes de las personas con minusvalías graves y se dio más importancia a la función cooperativa durante el período de contratación.

El Tratado de Unificación de 1990 creó unos requisitos previos y condiciones uniformes para la legislación laboral y la seguridad en el trabajo, así como para la Seguridad Social. En el territorio de la antigua Alemania Oriental se aprobaron leyes relativas a la integración de minusválidos basadas en las normas de la República Federal Alemana. Tales leyes incluyen la ley de fomento del empleo que proporciona un amplio espectro de subsidios para rehabilitación profesional y la Ley para Personas con Minusvalías Graves que incluye, entre otras cosas, una mejora de las medidas de protección contra el despido de personas con minusvalías graves, la elección de representantes de estas personas en las empresas y administraciones públicas y normas sobre el número mínimo de plazas. En la antigua Alemania Oriental, las empresas tenían obligación de cumplir una cuota del 10% de minusválidos, pero no había sanciones por inobservancia.

El impuesto compensatorio por incumplimiento se amplió también a los nuevos estados federales. Ya que, en virtud de la Ley para Personas con Minusvalías Graves, esta compensación era de 150 marcos alemanes en Alemania Occidental y de 250 en Alemania Oriental, se llegó a un acuerdo para establecer una compensación uniforme de 200 marcos.

### **Diseño y puesta en práctica de medidas políticas**

A nivel federal, una sección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BMA) es responsable de los subsidios a víctimas de guerra, de las leyes concernientes a los minusválidos y de su integración profesional. El Servicio Federal de Empleo, con sus 11 oficinas de empleo regionales, 184 oficinas de empleo locales y 649 delegaciones (en octubre de 1994) está supervisado por el BMA.



La Ley sobre Personas con Minusvalías Graves, modificada en 1986, establece comités de asesoramiento para minusválidos, que dependen de las Oficinas Federales de Empleo centrales y locales para proponer medidas de integración y ayudar a la Oficina de Empleo en la implementación de la ley. Cinco de sus nueve miembros representan a organizaciones de minusválidos.

La ley de 1986 establece un Consejo para la Rehabilitación de Minusválidos, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con 38 miembros que representan a los trabajadores, empresarios, organizaciones de minusválidos, los Länder, aseguradoras, servicios para el bienestar e institutos de rehabilitación. El Consejo asesora al ministro sobre cuestiones de fomento del empleo y asume una función coordinadora, especialmente en lo que se refiere a las instituciones de rehabilitación y a la distribución de los fondos compensadores. La responsabilidad sobre los subsidios y otras ayudas para la integración no recae sobre un fondo de subsidios sociales independiente y único, sino que gran número de estos fondos comparte estas responsabilidades. Las subvenciones para el fomento del empleo son responsabilidad de la Oficina Federal de Empleo, los fondos de seguro contra accidentes y pensiones y aquéllos encargados de las compensaciones sociales por daños a la salud. Los fondos de rehabilitación deben trabajar en estrecha colaboración para conseguir una integración rápida y duradera; cuando son necesarias varias medidas o están implicados varios fondos u oficinas, se esboza un «plan general de rehabilitación» (Artículo 5 de la Ley de Rehabilitación y Armonización).

De acuerdo con la Ley de Personas con Minusvalías Graves, la Oficina Federal de Empleo es la encargada del empleo, orientación profesional y colocación en función de las plazas vacantes de formación profesional. En las oficinas de subsidios de desempleo se han formado centros de orientación profesional especializada y colocación, para el empleo y la asistencia profesional a personas con minusvalías graves o moderadas.

Las agencias del bienestar de los Länder (Hauptfürsorgestellen) proporcionan servicios para la integración en la vida laboral de las personas con minusvalías graves. Estas agencias reciben el 55% de las contribuciones compensatorias que pagan las empresas que no alcanzan su cuota de empleo de minusválidos, y así proveen fondos para un programa adicional de servicios y ayudas económicas. Las agencias del bienestar tienen un papel de asesoramiento profesional y organizan visitas a empresas. Así, la Ley para Personas con Mi-

nusvalías Graves se aplica a través de las Hauptfürsorgestellen de los Länder y la Oficina Federal de Empleo, que trabajan en estrecha colaboración.

### **Instituciones Sociales**

Las instituciones sociales están representadas en los dos organismos asesores mencionados anteriormente.

La Unión General de Asociaciones de Empresarios ha comenzado una serie de reuniones con la Oficina Federal de Empleo y las Hauptfürsorgestellen para debatir distintos modos de mejorar las perspectivas de empleo de las personas con minusvalías graves, especialmente aumentando la concienciación sobre su potencial y las ayudas disponibles entre pequeñas y medianas empresas.

Las instituciones de formación profesional están empezando a tomar medidas activas para involucrar a los empresarios, por ejemplo organizar seminarios y mesas redondas entre las instituciones. (instituciones sociales incluidas) relacionadas con la integración de los minusválidos (Equipo de expertos de HELIOS, 1996).

Se ha observado que los sindicatos intentan intensificar la obligación de proporcionar empleo y actúan como defensores activos de los intereses de los minusválidos en los debates. Han trabajado para aumentar el compromiso de los representantes de los minusválidos a nivel de empresa (Frehe, 1995).

### **Organizaciones de minusválidos**

Las organizaciones de minusválidos también tienen representación en los dos organismos asesores. Las organizaciones de minusválidos tienen derecho a entablar acción legal en caso de incumplimiento permanente de la cuota. El movimiento a favor de los derechos de los minusválidos ha hecho campaña para reforzar la obligación de proporcionar empleo y en favor de la introducción del derecho a entablar acción legal colectiva en caso de discriminación y reclamar la readmisión o indemnización (actualmente la ley contempla este derecho de forma individual). Este movimiento reclama la enmienda a la Constitución para prohibir la discriminación por minusvalía; sin embargo, su influencia sobre la política es todavía limitada (Frehe, 1995).

En líneas generales, un porcentaje relativamente reducido de minusválidos (aproximadamente el 30%) pertenece a organizaciones; y se ha observado que las asociaciones de minusválidos, más que actuar como grupos de presión, emplean estrategias de consenso y compromiso (Hammerschmidt, 1992).

## DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA

Se consideran minusválidos aquellos cuya capacidad de integración en la sociedad está limitada por los efectos de una situación física, mental o psicológica contraria a la normal; esta limitación de su capacidad de integración no deberá ser de naturaleza meramente temporal. Esta definición, basada en las propuestas de la OMS se recoge en el Artículo 3 de la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves y en la aplicación de normas específicas.

La determinación de la existencia de minusvalía es responsabilidad de una institución de bienestar especial e independiente. Para determinar quién debe ser considerado persona con minusvalías graves, en 1983 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales redactó una «guía para exámenes médicos especializados según la ley de compensación social y la ley sobre personas con minusvalías graves». Estos procedimientos, esencialmente médicos, tienen por objeto evaluar el grado de discapacidad funcional. La gravedad de la limitación se denomina «nivel de discapacidad», y se evalúa en intervalos de diez, desde 20 hasta 100. Para recibir formas especiales de asistencia y los derechos expresados en la Ley para Personas con Minusvalías Graves, es necesario que la persona minusválida esté formalmente reconocida e inscrita. Sin embargo, la inscripción en el registro es voluntaria. Las personas con minusvalías graves pueden, previa solicitud, recibir una tarjeta de identificación que verifica el nivel de discapacidad evaluado. Según la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves, éstas están definidas como tales si su nivel de discapacidad es de un mínimo del 50%.

En 1986, cuando se enmendó la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves, el término «capacidad reducida para obtener ingresos» quedó sustituido por el de «nivel de discapacidad», para evitar que se implicara una reducción de la capacidad de una persona para el trabajo (Rindt, 1991).

Sin embargo, en el caso de personas cuyo nivel de discapacidad oscila entre el 30 y el 50% y si tiene consecuencias laborales, se

aplica una norma especial: si, debido a su discapacidad, no consiguen encontrar o conservar un empleo adecuado, la Oficina de Empleo podrá concederles, previa solicitud, el mismo estatus que a las personas con minusvalías graves. Las fuentes de información nacionales se refieren a estas últimas categorías con los términos de «personas en la misma situación que las personas con minusvalías graves».

## ESTADÍSTICAS

En 1992, la mano de obra de la antigua Alemania Occidental era de 31,6 millones y en la antigua Alemania Oriental, de 1,8 millones. El porcentaje de participación en el mercado laboral era de 71,1% y 77,7% respectivamente. El porcentaje medio de desempleo en 1993 era de 8,2% y 15,8% respectivamente (MISEP, 1994). En 1995, los porcentajes eran del 8,3% y 14%: 3.621.542 estaban en situación de desempleo, un porcentaje medio del 9,4%.

### Personas con minusvalías graves inscritas en el registro

Las estadísticas nacionales se basan en cifras de personas con minusvalías graves inscritas según la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves, es decir, personas inscritas cuya discapacidad es de al menos un 50% y «aquellas que están en la misma situación». Ya que la inscripción en el registro es voluntaria, algunos grupos de minusválidos están infrarrepresentados, especialmente mujeres (Niehaus, 1993).

Así, no deben utilizarse las estadísticas para determinar la incidencia de minusválidos entre la población. La inscripción en el registro da acceso a otras medidas paliativas, incluida una baja extraordinaria remunerada de cinco días, subsidios para transporte y tarifas de reducidas en teléfono, televisión, radio, así como deducciones fiscales. En 1993, en la antigua Alemania Occidental, había cerca de 5,6 millones de personas reconocidas como gravemente discapacitadas; en Alemania Oriental, el número era de 814.000. La población de personas con minusvalías graves frente a la población total (81,32 millones) es casi del 8%. La tabla A.1 muestra tales proporciones, según edad.

**Tabla A.1. Proporción de personas con minusvalías graves frente a la población total antes de 1993**

<i>Edad</i>	<i>Porcentaje</i>
Menores de 15 .....	0,86
15-24 .....	1,36
25-34 .....	1,96
35-44 .....	3,06
45-54 .....	7,00
55-64 .....	16,25
Mayores de 65 .....	25,72

*Fuente: BMA 1995.*

Los datos relativos a las deficiencias de los minusválidos inscritos en el registro reflejan que aproximadamente un tercio de las personas con minusvalías graves en Alemania se ven afectadas por limitaciones en los órganos internos (ZENTRAS, 1990).

Winkler (1996) comenta esta prevalencia de deficiencias «invisibles». Stork (1996) señala que las personas que sufren trastornos psicológicos raramente alcanzan el 50% de discapacidad evaluada, y que entre los grupos de menor edad predominan las deficiencias mentales.

### **Participación de los minusválidos en el mercado laboral**

El porcentaje de participación de minusválidos en el mercado laboral se sitúa en la mitad de los trabajadores no minusválidos. En 1989, el porcentaje de participación de varones minusválidos de la zona occidental era del 32,9%, comparado con el 63,8% de varones no minusválidos; la tasa de participación femenina era del 18,3% y 38,8% respectivamente (George, 1995). Niehaus (1994) se apoya en las estadísticas oficiales y en el microcenso de 1989 para mostrar la incidencia de la edad y el nivel de discapacidad en la participación femenina en el mercado laboral, así como las diferencias estructurales entre la participación masculina y femenina.

Las mujeres discapacitadas están más desfavorecidas en el empleo que las no discapacitadas o que los varones minusválidos. La remuneración de los minusválidos (varones y mujeres) es menor que la de los no minusválidos. El análisis de los datos del microcenso

refleja una evidente relación entre minusvalía, desempleo, ingresos reducidos y sexo.

### Minusválidos con empleo

En octubre de 1993, el número de personas con minusvalías graves registradas como empleadas dentro del sistema de cuotas era de 775.665 en la zona occidental y 82.863 en la zona oriental. En octubre de 1994, el total alcanzaba las 861.912. Las cifras de los años anteriores aparecen más adelante, en el estudio del sistema de cuotas. En 1993 el número estimado de personas con minusvalías graves empleadas en empresas exentas del sistema de cuotas en la zona occidental era de 112.600.

### Minusválidos desempleados

Las cifras anuales de la Oficina Federal de Empleo relativas a las personas con minusvalías graves en busca de empleo en la zona occidental se muestran en la tabla A.2 y las del total de Alemania en la tabla A.3.

**Tabla A.2. Personas con minusvalías graves registradas desempleadas en la Zona Occidental, por años**

<i>Año</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
1981 .....	58.099	28.455	86.554
1982 .....	75.850	36.114	111.964
1983 .....	89.852	41.308	131.160
1984 .....	96.455	41.861	138.316
1985 .....	94.989	41.019	136.008
1986 .....	85.872	40.713	126.585
1987 .....	85.310	41.492	126.802
1988 .....	87.332	43.234	130.567
1989 .....	81.966	42.331	124.297
1990 .....			121.010
1991 .....			116.750
1992 .....			124.825
1993 .....			144.410
1994 .....			155.525

*Fuentes:* Grammenos, 1991, tabla 27; Stork, 1996, p. 7.

Las tablas A.2 y A.3 muestran el aumento de las cifras absolutas de minusválidos inscritos en el registro que oficialmente se encuentran en situación de desempleo. Los datos de Alemania Occidental reflejan únicamente que la situación de las personas con minusvalías graves en el mercado laboral ha ido empeorando en relación con el desempleo en su conjunto. En 1986, cuando el índice de desempleo era del 9% el de minusválidos era del 11,9%. Desde 1992 el desnivel se ha estabilizado por encima de 5,5 puntos porcentuales y en 1995 el índice de desempleo entre minusválidos era del 15,8% en comparación con el 9,4% de desempleo general (Winkler, 1996)

En 1994, el 45% de las personas desempleadas con minusvalías graves tenía edad superior a los 55 años; y el 19% se situaba entre 50 y 54. Cerca de dos tercios de las personas desempleadas con minusvalías graves carecía de cualificaciones oficiales.

**Tabla A.3. Personas con minusvalías graves registradas desempleadas en las zonas Oriental y Occidental, por años**

<i>Año</i>	<i>Total</i>
1990 .....	132.409*
1991 .....	136.689
1992 .....	155.082
1993 .....	172.849
1994 .....	178.317
1995 .....	176.123

\* Este y Oeste sólo de octubre a diciembre.  
Fuente: BMA.

Las personas con minusvalías graves están superrepresentadas en el grupo de personas en situación de desempleo prolongado. Casi la mitad de ellas lleva más de un año de desempleo, en comparación con el 33% (1995, zona occidental) del total de desempleados. El alto índice de desempleo es principalmente el resultado de la larga duración del desempleo y los bajos índices de movilidad.

George (1995) señala que los minusválidos de mayor edad sufren un alto promedio de desempleo (15,5 meses frente a 7,7 meses) y que el de los minusválidos no cualificados es aún mayor (18,4 meses). En 1993, sólo una quinta parte (20,6%) consiguieron empleo, frente a 2/5 (41,6%) del total de personas desempleadas. De hecho, en 1993,

tres cuartas partes (76,2%) de los minusválidos pasaron de desempleo a jubilación (anticipada), quedaron anticipadamente excluidos del sistema o del mercado laboral, o consiguieron baja por enfermedad (George, 1995). Debemos recordar que los datos anteriores se basan en minusválidos inscritos en el registro y no incluyen a las personas que pese a no estar inscritas, sufren enfermedades o trastornos de tipo social que afectan a su capacidad laboral (Niehaus, 1997).

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

«La rehabilitación profesional tiene un importante papel en Alemania. La mejor cualificación para la integración permanente en el mercado laboral y la mejor protección contra la pérdida del empleo es una formación profesional adecuada. Esto se aplica tanto a los minusválidos como a las personas aptas, pero con mayor énfasis a las primeras» [Rindt, 1991 (p. 7)].

Los minusválidos y las personas con riesgo de sufrir minusvalías pueden reivindicar, en primer lugar, la misma asistencia social y demás medidas paliativas de que disponen el resto de los ciudadanos. Por ejemplo, en el reciclaje para nuevas profesiones, los minusválidos tienen derecho en virtud de la ley de fomento del empleo, a las mismas medidas que las personas no minusválidas. Sin embargo, si se necesita reciclaje para rehabilitación profesional a consecuencia de una minusvalía, se aplican las normas de preferencia y se dispone de medidas diferentes.

Hasta 1996, todos los minusválidos tenían derecho a ayudas para rehabilitación profesional, que incluían ayuda para encontrar y conservar el empleo (incluida asistencia para promover la contratación de empresas por medio de subvenciones para el empleo y la integración) así como formación continua, formación básica y reciclaje. Según la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves, para acogerse a los programas de rehabilitación profesional no era necesario el reconocimiento formal de la minusvalía. De hecho, sólo el 10% de los participantes sufría minusvalías graves.

Sin embargo, el tradicional derecho legal a participar en programas de rehabilitación profesional cayó en desuso cuando, en enero de 1997, se aprobó la Ley de Expansión y Empleo. Solamente las personas con minusvalías graves inscritas con anterioridad a la ley conservaban su derecho legal, y el resto de los casos se analizaba discrecionalmente. Puesto que la rehabilitación está financiada me-



diante fondos de seguros (el fondo en cuestión depende de factores tales como la causa de la minusvalía), en el futuro se determinará su concesión en función de la situación económica del fondo relevante.

La agencia más importante de rehabilitación profesional es el Servicio Federal de Empleo, que financia más del 80% de los casos (MISEP 1994). La contribución general de los seguros de pensiones y de accidentes, que tienen la misma cuantía, son relativamente pequeñas; por otro lado, mientras que el Servicio Federal de Empleo tiene, en la mayoría de los casos, la responsabilidad primaria de integración, los fondos de seguros de pensiones y accidentes financian entre un 60% y un 70% de los casos de reintegración.

En el transcurso de la rehabilitación profesional, los fondos pertinentes suelen proporcionar subsidio económico en forma de ayudas para formación inicial y ayudas económicas temporales para garantizar la subsistencia, en especial en casos de reciclaje, así como pagar las contribuciones a la Seguridad Social. Con la aprobación de la Ley de Expansión y Empleo, que entró en vigor en enero de 1997, se reducen los subsidios y se ponen en línea con los subsidios que pagan las oficinas de empleo. El subsidio temporal del 70% de los ingresos netos anteriores queda reducido al 68%; la cuantía del subsidio para personas con un hijo o cónyuge a su cargo que necesiten asistencia se reduce del 80% al 75% de los ingresos netos. (Se incluyen además las ayudas económicas para cursos de formación, derechos de examen, becas para estudios, vestimenta y herramientas de trabajo y asistencia en el hogar en aquellos casos en los que resulta imposible atender a un hijo a causa de la participación en programas de rehabilitación.)

### **Orientación profesional**

En Alemania, la educación de niños discapacitados se lleva a cabo en instituciones especiales diseñadas para niños con distintas deficiencias. En 1993, 371.318 niños asistían a escuelas para discapacitados, 90.790 de ellos en los nuevos Länder. Más de la mitad (57%) asistían a escuelas de educación especial. En estas escuelas se imparte formación profesional, especialmente, para niños con discapacidades mentales. El paso siguiente es normalmente su transición a talleres de readaptación.

Los programas de preparación para pasar de la escuela a la formación o al empleo comienzan en los últimos años de escolarización general o especial, con asignaturas de especialización (como estudios

sobre el empleo, tecnología y fabricación, economía...) orientadas a proporcionar conocimientos básicos sobre la vida laboral. La Oficina Federal de Empleo está obligada por ley a cooperar con las escuelas y demás organismos para proporcionar orientación profesional.

La Ley de Fomento del Empleo asigna a la Oficina Federal de Empleo la responsabilidad sobre el asesoramiento profesional especializado. Los centros de asesoramiento profesional especializado, formados en las oficinas de empleo, ofrecen orientación e información sobre cuestiones de elección de profesiones, incluidos cambios de profesión, dan asesoramiento individual sobre ayudas para formación profesional, procuran lugares donde cursarla e información sobre las ayudas económicas para la integración profesional de que disponen los minusválidos. Los asesores profesionales de minusválidos consultan a los servicios especializados médicos y psicológicos de las oficinas de empleo para evaluar la aptitud y las inclinaciones de los jóvenes y obtener indicaciones sobre posibles requisitos futuros de asistencia profesional.

El número de personas que solicitan asesoramiento en los centros de asesoramiento profesional de las oficinas de empleo aumentó en casi un 40% en los 10 años anteriores a 1989. Durante este período, se dobló con creces el número de minusválidos que solicitaban plaza para formación profesional. En 1988-89, 133200 minusválidos acudieron a estos centros en busca de orientación, lo cual supone un 10% del número total. De ellos, 28.500 solicitaron plaza para formación profesional. En 1993-94 había aumentado a 155.000 el número de consultas para orientación (11,3% del total) pero el número de ellos que solicitaba plaza para formación profesional había descendido a 24.500 (Alemania Occidental). En los nuevos Länder, en 1993-94, los centros de asesoramiento profesional contabilizaron 51.400 visitas, 11.300 más que año anterior y el 11,1% del total; 11.489 solicitaron una plaza para formación profesional.

### **Formación profesional y rehabilitación laboral**

Los programas de formación profesional constituyen el núcleo de la rehabilitación profesional. Su objetivo principal es dar a los minusválidos la igualdad de oportunidades a la hora de competir con los no minusválidos por un empleo permanente. En términos generales, se intenta garantizar que los minusválidos cumplan los requisitos necesarios para el trabajo, en especial, cualificación, por medio de la

formación en un puesto de trabajo en prácticas reconocido oficialmente en virtud de la Ley de Formación Profesional o la de Regulación de Oficios Artesanales. Esta formación tendrá lugar, siempre que sea posible, en una organización de los sectores público o privado, junto con personas no minusválidas, pero se complementará con la asistencia a un centro de formación profesional (formación dual). Este tipo de trabajo en prácticas se hace posible gracias a las subvenciones que reciben las empresas. En el caso de jóvenes que, a pesar de la asistencia extraordinaria y de la posibilidad de anular algunas normas sobre formación, no pueden formarse con trabajo en prácticas reconocido oficialmente por la gravedad de su minusvalía, los fondos regionales pueden crear normas sobre formación independientemente de los empleos en prácticas oficiales.

Los cursos especiales tienen por objeto proporcionar la cualificación que garantiza el acceso a tales puestos. En diciembre de 1993, el número de participantes era de 15.785 (7.209 de ellos en los nuevos Länder), lo que supone un notable aumento respecto a los 9.000 de 1993 y que representan un tercio de los acuerdos alcanzados con las oficinas de empleo (en 1993 representaban una quinta parte). Gran parte de estos empleos eran de la industria metalúrgica, seguida por trabajo en inmuebles y en la construcción y similares. Aunque los principios aplicables son los mismos que en enseñanza secundaria y reciclaje para adultos que han quedado minusválidos, éstos pueden recibir tal formación para otros empleos distintos de los oficialmente reconocidos. Como normal general, el reciclaje de adultos minusválidos se limita a dos años y se cree que la formación en prácticas con trabajadores no minusválidos supone una oportunidad para la integración profesional duradera, ya que permite a los aprendices acostumbrarse a las condiciones y requisitos de trabajo; se cree también que puede desembocar directamente en empleo. Se fomenta este tipo de formación en los casos en que la empresa y el centro de formación profesional desean y pueden ofrecer formación y llevar un control adecuado de la minusvalía.

En los últimos años ha descendido el número de minusválidos que reciben ayuda de la Oficina Federal de Empleo y formación de las empresas. En 1989 era de 25.000 mientras que en 1994 era de 17.543.

En diciembre de 1993, 25.374 personas de las 121.987 (20%) que recibían rehabilitación en la Oficina Federal de Empleo tomaron parte en los programas de promoción de oportunidades que ofrecían las empresas. En 1989 la proporción era del 30%.

## Centros especializados

El sistema de rehabilitación en Alemania sigue teniendo un carácter principalmente institucional. Hay diferentes instituciones que cubren las distintas etapas del proceso de rehabilitación, y se orientan a diferentes grupos. Las *Berufsbildungswerke* (centros de formación profesional) ofrecen formación inicial para minusválidos que terminan su período de escolarización, en especial, jóvenes con dificultades de aprendizaje, para los que existen centros especializados. Existen 38 centros de formación profesional en la zona occidental y 8 en la oriental, que en 1993 contaban con 10.500 y 2.300 plazas respectivamente.

Actualmente, hay 28 *Berufsbildungswerke* (centros de formación profesional) (21 en la zona occidental) con cerca de 15.000 plazas, orientados principalmente a adultos con experiencia laboral que necesitan reorientación a causa de accidentes, lesiones o minusvalías. Los centros de rehabilitación están financiados y administrados por gran número de organizaciones, entre las que destacan el Gobierno Federal, asociaciones gremiales, seguros, y organizaciones humanitarias y eclesiásticas. La mayor parte de las personas que acuden a ellas sufren minusvalías físicas, en su mayoría óseas o motrices o enfermedades internas (Seyfried, 1992). Los centros están equipados con servicios especializados (médicos, psicológicos, educacionales y sociales). Los cursos duran entre 6 y 18 meses y dan formación para 70 profesiones aproximadamente.

Además de asistencia profesional y centros de formación profesional hay 17 centros de rehabilitación médica y profesional (2.800 plazas en 1993) donde, durante el período de rehabilitación médica, se dan los primeros pasos para asistencia profesional si la deficiencia es de carácter neurológico. Estos incluyen identificación de la actividad profesional adecuada, experiencia laboral y medidas preparatorias orientadas a la reincorporación al trabajo o reciclaje.

## Participantes en programas de rehabilitación profesional

A finales de diciembre de 1993, la Oficina Federal de Empleo tenía inscritos 121.987 participantes en programas de asistencia y formación profesional. La tabla A.4 muestra estas cifras en comparación con las de 1989, tomando en consideración su expansión a los nuevos Länder (cifras entre paréntesis). La proporción de mujeres se situó entre el 31 y el 34% desde 1984 a 1992 (BMA, 1995). En 1992,

el 45% de los participantes tenía deficiencias óseas y el 15% problemas de aprendizaje. A partir de 1984 creció la proporción de los primeros (partiendo del 32% en 1984) y descendió la de los segundos (partiendo del 22%) (BMA, 1995). La tabla A.5 muestra las cifras anuales de casos financiados por la Oficina federal de Empleo (en el antiguo territorio federal).

### **Efectividad de la rehabilitación profesional**

Según el BMA (1995) la colocación de personas que completan los estudios de formación profesional especializada y de los centros de rehabilitación tales como los *Berufsförderungswerke* y los *Berufsbildungswerke* es muy alta. Los estudios realizados un año después de que las personas terminen los estudios muestran que se han obtenido resultados positivos (media del 80%) durante varios años y en distintas profesiones. Sin embargo, en líneas generales, ha ido en aumento la proporción de personas que siguen sin trabajo un año después de terminar los estudios. Se considera que este éxito se debe en parte a los conocimientos que se imparten sobre nuevas tecnologías, tales como aparatos de control numérico, diseño asistido por ordenador, procesamiento de datos y microelectrónica, que suponen mayor oportunidad para el empleo en la industria moderna, que cuenta con gran futuro. El «efecto protector invernadero» de la asistencia intensiva para rehabilitación también se considera uno de los factores que han motivado los positivos resultados.

Seyfried (1992) atribuye los resultados a los esfuerzos que han hecho las instituciones de rehabilitación para cooperar con empresas y ofrecer puestos en prácticas o formación práctica. No obstante, el BMA reconoce que en el futuro habrá problemas de colocación.

Una cuestión pendiente es si el éxito de estos programas está relacionado con la selección inicial. El informe de Alemania a la OCDE señalaba el hecho de que no todo el conjunto de instituciones de rehabilitación profesional para adultos está equipado para la formación de personas cuya minusvalía no sea física (OCDE 1992). En general, el sistema de rehabilitación cuenta con las adaptaciones y el equipo que necesitan las personas con minusvalías físicas. Según el II Informe del Gobierno Federal sobre la Situación de los Minusválidos y el Desarrollo de la Rehabilitación (1989), el índice de colocación de jóvenes ciegos que terminan los estudios de formación profesional es mucho menor que el de otros minusválidos que han recibido formación en esos centros y, a veces, tienen que aceptar

empleos muy por debajo de su capacitación. Está documentado que las personas con minusvalías especialmente graves se consideran difíciles de colocar tras los estudios y están infrarrepresentados en los programas de rehabilitación.

Las personas con minusvalías leves o no problemáticas pueden representar un factor positivo. Así pues, resulta difícil identificar el grado en el que el mercado laboral contribuye al éxito de los programas de rehabilitación (Walger, 1993).

Las mujeres están muy infrarrepresentadas en los centros de rehabilitación profesional, una de cuyas causas es la falta de instalaciones para el cuidado infantil (Niehaus, 1996). Niehaus (1996) señala que se tiende a conceder a las mujeres solamente ayudas temporales para rehabilitación profesional porque el cálculo se basa en los ingresos netos anteriores, lo que refleja la orientación del sistema hacia el varón.

Se ha criticado el gasto que suponen las instituciones especiales de rehabilitación profesional (Stork, 1996), que asciende a unos 100 marcos por persona y día.

## Colocación

Las empresas no tienen obligación de proporcionar información sobre puestos vacantes. Si escogen notificar una plaza a la oficina de empleo, esta deberá estudiarse en relación con la minusvalía de los candidatos. El departamento de personal deberá contactar con el representante del minusválido. Sólo en el sector público se da preferencia a los candidatos minusválidos cuando están suficientemente preparados para realizar el trabajo. Se ha dicho que a veces se desestima esta práctica, aunque está muy perseguido por la ley [Floyd y North (eds.), 1991].

Cada oficina local de empleo cuenta con uno o más especialistas que se ocupan exclusivamente de minusválidos que buscan empleo, y se encargan del departamento de rehabilitación a nivel de ejecutivo medio. Aunque pueden ofrecer rehabilitación, recomendar ayuda y obtener fondos, pueden carecer de conocimientos específicos sobre determinados minusválidos y sobre las oportunidades de colocar a las personas que las sufren. En teoría tienen acceso a servicios especializados médicos y psicológicos, pero éstos se encuentran sobrecargados [según informe sobre un taller de Floyd y North (eds.), 1991].

**Tabla A.4. Participantes de los programas de asistencia y formación profesional en diciembre de 1989 y 1993**

	1989	1993	(Nuevos Länder)
En las empresas, incluidos todos los sectores industriales .....	31.658	25.374	(2.252)
Centros de Formación Profesional ....	11.166	12.998	(2.740)
Centros de rehabilitación profesional	12.362	15.463	(1.516)
Centros de rehabilitación médica y ocupacional .....	152	285	(9)
Talleres de readaptación para minusválidos .....	13.592	14.823	(2.057)
Otros centros de rehabilitación .....	5.210	5.386	(5.586)
Otros centros de rehabilitación de todos los sectores de la industria .	31.620	40.505	(9.181)
Cursos por correspondencia .....	234	152	(16)
Total .....	105.994	121.987	(23.057)

Fuente: BMA.

**Tabla A.5. Participantes de los programas de rehabilitación en la zona occidental 1981-1992**

Año	Personas en rehabilitación	Personas en rehabilitación por medidas de promoción de la rehabilitación profesional al final del año	Casos de rehabilitación completada en un año media anual
1981 .....	227.900	71.400	109.500
1982 .....	250.900	72.900	139.000
1983 .....	272.900	77.700	147.300
1984 .....	277.100	78.700	163.200
1985 .....	289.600	83.500	172.400
1986 .....	308.000	89.500	182.100
1987 .....	338.000	89.500	182.100
1988 .....	342.400	100.100	202.600
1989 .....	341.300	106.100	200.000
1990 .....	351.300	108.400	207.300
1991 .....	363.300	112.400	216.800
1992 .....	438.800	143.600	231.000

Fuente: MISEP, 1994.

La investigación que revisó Oyen (1989) sugiere que las limitaciones de la Oficina Federal de Empleo afectan a la colocación. El carácter general de sus responsabilidades hace que sea difícil visitar y mantener el debido contacto con las empresas que pueden ofrecer empleo a minusválidos. Se ha observado que los asesores técnicos sólo tienen tiempo para los casos más graves. Según este estudio, los incentivos económicos y los servicios oficiales no tienen generalmente un uso adecuado.

También se ha observado que el contacto ente las empresas y los *Hauptfürsorgestellen* es muy limitado, en especial con las pequeñas empresas. En un estudio de Sadowski y colaboradores citado por Winkler (1996) casi la mitad de las empresas no tiene ningún contacto y solamente el 6% mantiene contacto regular. En un plazo de 5 años sólo el 16% de ellos habían recibido visitas del *Hauptfürsorgestelle* para información y consultas.

Este estudio observó un mayor contacto con las oficinas de empleo: el 44% de las empresas mantenía contacto con ellas, pero sólo el 35% intentó colocar al menos un minusválido. Stork (1996) necesita mejor coordinación y cooperación entre las oficinas de empleo y los *Hauptfürsorgestelle*.

Winkler (1996) señala el pequeño número de colocaciones: mientras que los minusválidos tienen una participación del 6%, en relación con el total de desempleados, la proporción de minusválidos que se incorporan al mercado laboral es sólo del 1%. Según Winkler, estos pobres resultados vienen indicados por el número de contratos rescindidos poco tiempo después. También señala que la imagen negativa de las oficinas de empleo constituye un impedimento grave, ya que muchas empresas no toman en consideración a los candidatos que les envían.

Los esfuerzos de las oficinas de empleo locales para conseguir colocaciones es un tema que se ha tratado repetidamente en el diseño de políticas: por ejemplo, el informe de la OMS (1990), basado en un documento de 1984, establece que las principales medidas para reducir el desempleo entre la población minusválida incluye la intensificación de las campañas para la búsqueda de oportunidades de empleo para minusválidos, en especial por medio de visitas a pequeñas y medianas empresas; asimismo, ofrece información a las empresas que todavía no cumplen la cuota.

Actualmente, se centra la atención en la mejora de la ayuda especializada que ofrecen las oficinas de empleo y los *Hauptfürsorges-*



tellen a las empresas para fomentar el empleo de personas con minusvalías graves, especialmente difíciles de colocar. Los expertos recomiendan una mejora de los modos y prácticas de las agencias de colocación (por ejemplo, Frick y Sadowski, 1996)

### Nuevas formas de colocación

Durante varios años, se han probado programas especiales a nivel local para mejorar la colocación de minusválidos. Por ejemplo, Seyfried (1992) describió los programas especiales de los Länder de Hamburgo y Hesse para la colocación de minusválidos con contratos indefinidos en el sector público.

### Empleo protegido

En los últimos años se elaborado nuevas formas de atajar las deficiencias de los programas de colocación actuales. Winkler (1996) describe los *Eingliederungsfachdienste* (servicios de integración especializados), que ofrecen servicios intensivos de colocación para facilitar la transición desde los talleres de readaptación o el desempleo al mercado laboral abierto, y cuyas características principales vienen dadas por una mejor técnica de búsqueda de empleo a través de atención individualizada, por una mejor disposición de las empresas a la hora de recurrir a la cooperación y la información para contratar empleados y por la enseñanza práctica dentro del empleo. A nivel regional, los *Hauptfürsorgestellen* pueden elaborar proyectos de integración. Por ejemplo, en Westfallen-Lippe hay al menos 34 proyectos en funcionamiento relacionados con personas con diferentes tipos de problemas laborales. Sus puntos principales son (Schneider, 1996):

- Desarrollo del empleo por medio de trabajo activo en empresas, tanto para encontrar y evaluar la adecuación de vacantes como para investigar posibilidades individualizadas.
- Adecuar el trabajo a la persona definiendo el perfil de cada candidato y cada puesto.
- Formación adecuada a las necesidades de cada persona, que proporcionarán tutores especializados en el lugar de trabajo y que disminuirá paulatinamente.
- Coordinación de los servicios de apoyo.
- Apoyo constante según necesidad.

## Proyectos START

Un nuevo enfoque, que recibió gran atención a mediados de los 90, es el modelo START, que se tomó de una agencia de trabajo temporal holandesa a finales de los años 70. La agencia START y otras agencias de trabajo temporal alemanas han recibido apoyo en forma de subvenciones estatales. Se orientan a los desempleados y, en especial, a grupos protegidos, como personas con largos períodos de desempleo. Su objetivo es proporcionar contratos regulares o indefinidos. Este modelo tiene gran potencial para trabajadores minusválidos cuya capacidad laboral no está reducida (Winkler, 1996). La experiencia general muestra que un porcentaje de transición para todos los grupos del 40% y un modelo recoge hasta un 71% de transición calculado sobre todos los controles que se mantienen hasta su expiración. Ya a principios de los 80 la mayoría de las agencias de empleo temporal sin ánimo de lucro reciben apoyo económico, pero este apoyo no continuará en 1997.

El modelo alemán difiere del holandés en el hecho de que, a causa de las normativas, la agencia y el empleado deben firmar contratos con duración indefinida y la duración actual de la relación laboral debe sobrepasar el período que se pasa en la empresa. Sin embargo, se está planeando una liberalización para permitir anular este principio según las circunstancias individuales. Winkler (1996) enumera las ventajas del modelo START. La agencia, no la empresa, corre el riesgo de que las empresas se vean perjudicadas al emplear minusválidos, lo que reduce la incertidumbre que conlleva tal decisión. Los trabajadores de agencia se benefician, ya que adquieren mayor experiencia y se incorporan al mercado. Las agencias deben mostrar una imagen positiva, mediante un constante contacto con las empresas, en contraste con la imagen generalmente negativa de las oficinas de empleo.

Otra oportunidad para la colocación de minusválidos es la «empresa social» o «empresa de autoayuda» (véase «nuevas formas de empleo más adelante»).

## EMPLEO ABIERTO: OBLIGACIONES Y DERECHOS LEGALES

La política de empleo para minusválidos no se ha visto afectada por el intento de igualdad de oportunidades orientado a mujeres y minorías étnicas, que está relativamente poco desarrollado en Alema-

nia (Floyd, 1991). Las obligaciones y derechos legales en el empleo abierto se desarrollan dentro del marco de la obligación de empleo de la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves y, en consecuencia, se aplican a aquéllos reconocidos como «con minusvalías graves» o «en la misma situación» (véanse las definiciones más arriba). Así, dado que la inscripción en el registro como persona con minusvalía grave se basa en una medida de la limitación funcional y no de la capacidad laboral, aquellos que no sufren disminución de su capacidad laboral disfrutan de algunos derechos y del apoyo en el mercado laboral, al igual que aquellos que sí la tienen.

La ley obliga a las empresas a fomentar y adaptar el empleo de minusválidos y regula un plan de cuotas con un pago compensatorio. En virtud de la ley, los trabajadores minusválidos tienen un representante especial en el trabajo, protección contra el despido y el privilegio de una baja extra remunerada.

### **Promoción de empleo**

La Ley sobre Personas con Minusvalías Graves obliga a las empresas a estudiar cada plaza vacante y comprobar si puede resultar adecuada para un trabajador con minusvalía grave, especialmente para una persona inscrita en la oficina de empleo local.

Los principios y regulaciones especiales para cubrir la administración pública y puestos judiciales se formularán también de manera que se fomente el compromiso y el empleo de las personas con minusvalías graves y que haya un porcentaje adecuado de funcionarios y jueces minusválidos graves.

Según la ley, todas las empresas deben emplear a personas con minusvalías graves para que sean capaces de utilizar y desarrollar sus aptitudes y sus conocimientos al máximo posible, y deben tener en especial consideración las oportunidades de promoción a la hora de establecer los programas de formación profesional a domicilio. Todas las empresas deben designar un representante que actúe en su nombre. El representante debe asegurarse de que las empresas cumplen con sus obligaciones adecuadamente. Los consejos de trabajadores, de abogados del Estado, de jueces de jurisdicción general tienen también la obligación de fomentar la integración de las personas con minusvalías graves, especialmente de comprobar que las empresas cumplen con su obligación de contratar categorías especiales y de fomentar el empleo.

## **Adaptación para trabajadores minusválidos**

La ley requiere que cada empresa instale y mantenga lugares de trabajo, instalaciones, máquinas y herramientas y que adapte el puesto de trabajo para que el mayor número posible de personas con minusvalías graves encuentren trabajo permanente. Se anima a las empresas a dar trabajo a media jornada. Sin embargo, estas obligaciones no se aplican si su cumplimiento implicara «unas medidas irrazonables o un gasto desproporcionado» [sección 14 (3)].

## **Sistema de cuotas**

Las empresas con una plantilla de 16 o más personas tienen la obligación de asegurar que el menos el 6% lo constituyen personas con minusvalías graves. Esta obligación se aplica a empresas tanto públicas como privadas. Existen algunas disposiciones legales para cambiar la cuota de acuerdo con la actividad industrial o con la región geográfica. Estas disposiciones no se han utilizado nunca, a pesar de las críticas que sugieren que el tipo de actividad industrial y el tamaño de la empresa son factores determinantes en las opciones de empleo para minusválidos (Schröder, 1997).

La obligación de ocupar el 6% de todos los puestos con personas con minusvalías graves se aplica todo el sector público. Se reconoce que, en ciertos sectores, tales como la policía, aduanas y el Ministerio de Asuntos Exteriores, no es posible cubrir la cuota; para superar este obstáculo, los Departamentos se agrupan para formar grandes unidades y de esta manera calcular el cumplimiento de la cuota (Cramer, 1991).

La ley se refiere al empleo de categorías especiales de personas con minusvalías graves y el artículo 6(1) obliga a las empresas a contratar en la medida de lo posible:

1. A personas con minusvalías graves cuya vida laboral se ve especialmente afectada por la naturaleza o gravedad de su discapacidad, en particular:

a) aquellos que necesitan ayuda especial con carácter no temporal para encontrar empleo, o

b) aquellos cuyo empleo, debido a su minusvalía, implica un gasto adicional con carácter no temporal para la empresa, o

c) aquellos cuyo rendimiento se ve substancialmente reducido, debido a su discapacidad, con carácter no temporal, o

d) aquellos cuya discapacidad se extiende por lo menos al 50% y se atribuye a trastornos mentales o psicológicos o son susceptibles de sufrir ataques, o

e) aquellos que, debido a la naturaleza o gravedad de su minusvalía, no han completado su formación profesional...

2. A personas con minusvalías graves que han alcanzado la edad de 50 años.

A la hora de calcular las plazas obligatorias, la oficina de empleo puede contar con más de una -un máximo de tres- plazas obligatorias para una persona con minusvalías graves si la incorporación de esa persona a la vida laboral es particularmente difícil. Por ejemplo, un invidente cuenta por dos. Además, las plazas de formación no se tienen en cuenta a la hora de calcular las plazas obligatorias, aunque los aprendices con minusvalías graves cuentan como dos plazas obligatorias hasta el año 2000. Los trabajadores con minusvalías graves cuentan como una sola unidad cuando trabajan menos de 19 horas semanales, si la reducción de jornada es consecuencia directa de su minusvalía.

La Oficina Federal de Empleo cuida del cumplimiento de esta obligación. En caso de incumplimiento de la obligación, se puede imponer sanciones de hasta 5.000 marcos alemanes, considerándose falta administrativa. Burger y Schröder (1995) (citando a Schimanko, 1990) señalan que de las 87.500 empresas que no cumplieron su obligación de empleo en los años 1987 y 1988, sólo una empresa tuvo que pagar una sanción administrativa de 500 y 3.500 marcos respectivamente. En teoría, la ley permite la compensación económica por exceder la cuota; se ha defendido la puesta en práctica de esta estipulación.

Las empresas deben mantener y actualizar los datos sobre sus empleados con minusvalías graves. Los representantes de trabajadores y personal deben tener acceso a ellos. Las empresas deben proporcionar información una vez al año. Se dice que el informe anual del Gobierno Federal y de los gobiernos de algunos Länder al Parlamento son efectivos para atraer la atención pública hacia los puntos débiles y forzar a los responsables a entrar en acción (Cramer, 1991)

En 1982, el promedio alcanzado por la cuota era del 5,9%; en 1994 había caído hasta el 4,0%.

La tabla A.6 muestra el número de empleados con minusvalías graves de diferentes categorías según el sistema de cuotas, en relación con el número total de plazas obligatorias, 1994. La tabla A.7 proporciona datos sobre determinados años anteriores.

**Tabla A.6. Trabajadores con minusvalías graves en el sistema de cuotas en 1994**

Plazas de empleo obligatorio .....	1.279.911
Personas empleadas con minusvalías graves .....	760.895
Personas empleadas en «situación equivalente» .....	53.419
Otros empleados .....	10.446
Plazas adicionales ocupadas por asignación múltiple .....	37.152
Total de plazas cubiertas .....	861.912
Plazas no cubiertas con personas con minusvalías graves ....	505.091
Actual cuota de empleo .....	4,0 %

Así, la proporción de plazas obligatorias cubiertas por personas con minusvalías graves ha ido disminuyendo con el tiempo, aunque entre ellos, el número de individuos en igual situación ha aumentado. El actual número de personas con minusvalías graves con empleo según el sistema de cuotas ha disminuido considerablemente, como puede verse en la tabla A.8.

**Tabla A.8. Personas con minusvalías graves empleadas bajo el sistema de cuotas, por año**

<i>Año</i>	<i>Total</i>
1982 .....	951.703
1983 .....	896.808
1984 .....	850.256
1985 .....	811.725
1986 .....	792.993
1987 .....	778.393
1988 .....	772.594
1990 (Este y Oeste) .....	932.462
1991 .....	925.477
1992 .....	876.807
1993 .....	847.004
1994 .....	819.314

*Fuentes:* Grammenos, 1991, tabla 25; BMA (1994).

Tabla A.7. Plazas cubiertas bajo el sistema de cuotas por año

	Alemania Occidental			Toda Alemania	
	1984	1987	1988	1991	1992
Plazas obligatorias .....	1.014.097	986.469	1.004.000	1.339.952	1.301.583
Personas empleadas con minusvalías graves .....	823.839	752.630	746.500	890.701	838.088
Personas empleadas en «situación equivalente» .....	26.417	25.763	26.100	34.776	38.719
Otros empleados .....	17.688	13.072	13.600	12.019	11.639
Plazas adicionales cubiertas por asignación múltiple .....	25.743	29.641	30.800	37.361	38.032
Total de plazas cubiertas .....	893.687	821.106	817.000	974.857	926.478
Plazas no cubiertas con personas con minusvalías graves .....	264.958	287.154	305.100	475.285	478.110
Actual cuota de empleo .....	5,3 %	5,0 %	4,9 %	4,4 %	4,3 %

## Cumplimiento de las empresas

De las aproximadamente 148.791 empresas en la zona occidental y 35.461 de la oriental que estaban sujetas a la obligación de empleo en 1994, 25.192 (cerca del 14% con el 20% de todos los puestos) habían cumplido con la obligación en octubre de ese año. Sin embargo, el 76% de las empresas no había cumplido la cuota y el 37% no tenía un sólo trabajador minusválido, a la vez, la proporción de empresas que cumplen totalmente con la obligación ha disminuido de un 44% en 1988 y 1989 al 37% en 1990 y 1994.

Existe una marcada correlación entre el logro de la cuota y el tamaño de la empresa. En un artículo publicado en 1986, Floyd y North hacen referencia a empresas muy grandes, con más de 10.000 trabajadores, con una cuota del 6%, frente a pequeñas empresas de entre 16 y 30 empleados que contratan una media del 2,7%. Seyfried (1992), citando una fuente de 1992, dice que la tasa de grandes empresas con más de 1.000 empleados es casi el doble de alta que en las pequeñas empresas con un máximo de 30 empleados.

En 1994, las empresas con 16 a 30 empleados tenían un promedio de cuota de empleo del 2,7% comparado con el 5,2% de aquéllas con más de 50.000 empleados (ZENTRAS, 1996).

Las empresas forestales y agrícolas, de construcción, transportes y comunicaciones y empresas de venta al detalle, y al por mayor, así como banca y seguros son las más susceptibles de caer por debajo de la cuota del 6%. Las empresas de energía y minas normalmente cumplen la obligación legal (Frick y Sadowski, 1996b).

La cuota obtenida en el sector público es superior a la del sector privado: el 5,2% (5,7% en la zona occidental, 3,4% en la oriental) en oposición al 3,6% (3,8% en la zona occidental y 2,4% en la oriental) en 1994. Como muestra la tabla A.9, los resultados alcanzados en el sector público han sido superiores de forma constante a lo largo de los años. El promedio obtenido por las agencias del gobierno federal en 1994 era del 6,4%; por consiguiente, el Gobierno Federal no tuvo que pagar ninguna contribución. La situación en la administración de los Länder es variable; sin embargo, oscila entre el 2,9% (Thüringen) y el 7,2% (Saarland), con un promedio del 4,5% en 1993. Como parte del esfuerzo del Gobierno Federal de contratar a personas con minusvalías graves en agencias y empresas públicas, todas las instituciones del sector público deben cubrir la cuota del 6%, para servir



de ejemplo a las empresas del sector privado (Burger y Schröder, 1995).

La cuota obtenida ha disminuido desde 1992, cuando el promedio alcanzado era del 5,9%.

Es necesario señalar que, como el número de puestos de trabajo a cubrir es mayor al número de minusválidos que buscan empleo, el cumplimiento de la cuota es imposible.

El sistema de cuotas favorece más la retención de los trabajadores existentes que el empleo de personas con discapacidades graves. Brandt (1984) observó que tres de cada cuatro personas con minusvalías graves solicitaba la condición de minusvalía una vez contratados, a menudo animados por las empresas. La revisión del estudio de Oyen de 1989 confirmó que a la mayoría de los trabajadores minusválidos no se les «coge» de fuera, sino de dentro de las empresas y son trabajadores con antigüedad en la empresa que se declaran minusválidos durante su servicio activo. Igualmente, Sadowski y Frick (1992) observaron que el 82% de las personas con minusvalías graves que contrataban las empresas eran «contratados internamente»: además, las personas con minusvalías graves trabajaban en las empresas durante más tiempo (el 37% de los minusválidos graves y sólo el 18% del resto de los trabajadores llevan al menos 20 en su trabajo actual).

Una alta proporción de empresas no contrata a ninguna persona con minusvalía grave procedente del mercado laboral externo: entre 1978 y 1982 más de dos tercios de las empresas contrataron a personas no minusválidas de fuera (Brandt, 1994). Burger y Schröder (1995). Los descubrimientos de Sadowski y sus colaboradores a partir de una encuesta realizada en 1989 a 892 empresas mostraban que sólo el 0,8% de los trabajadores nuevos eran minusválidos. Sin embargo, las pequeñas y medianas empresas pueden encontrar problemas para crear lugares de trabajo y puestos adecuados para personas con minusvalías graves.

### **El pago compensatorio**

El pago tiene dos objetivos: servir de incentivo y crear un objetivo de «igualación» (o redistribución), es decir, distribuir los costes del empleo de minusválidos de forma equitativa entre las empresas.

Tabla A.9. Cuota anual de empleo obtenida, por sector

<i>Año</i>	<i>Cuota en el Oeste</i>	<i>Cuota Total</i>	<i>Privado</i>	<i>Público</i>
1983	5,7		5,4	6,5
1984	5,3		5,0	6,2
1985	5,0		4,7	5,9
1986	5,2		4,8	6,1
1987	5,0		4,7	5,9
1988	4,9		4,6	5,8
1989	4,8		4,3	6,0
1990	4,5		4,1	5,7
1991	4,4	4,4	4,0	5,3
1992	4,4	4,3	3,9	5,2
1993	4,3	4,2	3,8	5,2
1994	4,3	4,0	3,6	5,2

Desde octubre de 1990, el pago compensatorio que podían realizar las empresas que no cubrieran la cuota ha sido de 200 marcos mensuales por cada puesto de trabajo sin cubrir. Hasta agosto de 1996 una empresa que ofreciera contratos a talleres de readaptación para minusválidos o a talleres para invidentes podía deducirse un 30% de la cantidad que apareciera en la factura de cualquier contribución de igualación que tuviera que pagar. Ahora se permite una deducción del 50% de los costes de trabajo.

Los ingresos provenientes del pago compensatorio —cerca de 976 millones de marcos en 1992— se utilizan principalmente para el empleo de personas con minusvalías, lo que supone que la mayor parte se devuelve a las empresas. Las empresas cuyo número de trabajadores no es suficientemente alto para estar obligados por ley, pero que contratan a personas con minusvalías graves pueden también favorecerse del pago. Un 55% va al fondo principal de bienestar regional donde se utiliza para fomentar el proporcionamiento de trabajo y centros de formación para minusválidos, para ayuda suplementaria en el medio laboral y para otros programas de integración de minusválidos. En otro 45% de la recaudación se invierte en el Fondo de Compensación, creado por el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales para promocionar programas de alcance nacional para la integración de minusválidos graves en el trabajo, el comercio y la sociedad. El Fondo de Compensación proporciona a la Oficina

Federal de Empleo los medios necesarios para fomentar el empleo de las personas con minusvalías graves. Además proporciona proyectos modelo de alcance nacional.

Siempre se ha dado el caso de que la mayoría de las empresas prefieren pagar la compensación a cumplir la cuota. Actualmente, para muchas empresas, pagar la compensación tiene ventajas económicas especialmente si se hayan en una situación inestable. Se ha debatido cuál sería el efecto potencial del incentivo de subir el pago compensatorio de 200 marcos. Los estudios de Oyen sobre las cuotas (1989) recogieron un 70% de empresas que decían que era más fácil pagar la compensación (que variaba entre 100 y 200 marcos mensuales en aquella época). El nivel de empleo disminuyó después de que la suma se elevara a 150 marcos en 1986. El grupo más destacado de organizaciones para minusválidos (el *Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte*) ha pedido constantemente una subida sustancial. Se han propuesto varias «fórmulas» para llevar la compensación al nivel del salario medio de la empresa en cuestión, o una proporción del pago anual al seguro (Frehe, 1995) Los investigadores (por ejemplo, Niehaus 1997) han propuesto subirla a 400 marcos al mes, junto con una reducción del objetivo del 5%.

### Protección contra el despido

Los empleados con minusvalías graves cuentan con una protección especial contra despidos improcedentes. Esta protección comienza seis meses después del inicio del empleo. Las empresas están obligadas a obtener la aprobación de la autoridad administrativa correspondiente (*Hauptfürsorgestelle*) antes de notificar el despido. La intención es comprobar si ésta es la única opción, examinar todas las formas de ayuda que puedan contribuir a la continuación del empleo y sopesar los intereses de ambas partes. Si estas medidas sirven para demostrar que el hecho de que el minusválido continúe en su puesto es irrazonable, en cada caso individual, se aprueba el despido. Antes de aprobar una solicitud, se debe consultar al consejo de asistencia local, al consejo de trabajadores, al individuo afectado y a representantes de las organizaciones de minusválidos.

El *Hauptfürsorgestelle* también debe tomar parte antes de que un funcionario o juez minusválido se jubile anticipadamente o sea despedido, aunque no se requiere su aprobación.

Debe señalarse que una ley más general sobre la protección contra el despido se aplica a los empleados de empresas con plantilla supe-

rior a 10 trabajadores (modificado recientemente a 5) que lleven trabajando en ella más de seis meses. En caso de que la empresa tenga su propio consejo de trabajadores, su visión debe tenerse en cuenta de acuerdo con la Ley de Relaciones Laborales en el Lugar de Trabajo, anteriormente al despido por parte de la empresa (MISEP, 1992)

El número de solicitudes de despido llegó a 40.000 en 1982 (Frick y Sadowski, 1996b). Hacia 1986 disminuyó a 21.000 y a 14.000 en 1989, pero después de un incremento, en 1993 el número era de 32.000 (ZENTRAS, 1996). Esta subida refleja un período de empeoramiento económico. En 1991 se aprobó el 51% de las solicitudes, con o sin el acuerdo del minusválido, y otro 29% de los despidos fueron inevitables debido al cierre de plantas. Winkler (1996) señala que la incorporación al desempleo indica una ligera erosión de la seguridad del trabajo para los minusválidos con un 3,7% de incorporaciones al desempleo frente al 3% de trabajadores. Sin embargo, es difícil saber cuántos despidos se han impedido mediante los procedimientos recogidos por la ley.

Las opiniones acerca de la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves incluidas en las encuestas que cita Oyen (1989) muestran que la protección especial contra el despido de minusválidos se considera el punto más importante. Los minusválidos creen que les coloca en una situación más segura. La afirmación de muchas empresas de que se esfuerzan más en encontrar puestos más favorecidos para ese grupo que para no minusválidos lo confirma. Por otro lado, las empresas creen que esta protección es un obstáculo para la colocación, ya que, en efecto, hace imposible el despido de minusválidos. Se muestran especialmente reacios a contratar a personas con minusvalías graves en momentos de recesión debido a estas dificultades para el despido. En un estudio, más del 70% de las empresas declararon que la protección especial contra el despido reducía el deseo de contratarlos (Brandt, 1984). Sin embargo el hecho de que seis de cada siete acabaran dejando el trabajo (dos tercios mediante acuerdo especial) tras la conclusión del período establecido por ley contradice la opinión de que sea realmente imposible despedir a un minusválido.

Sadowski y Frick (1992) sugieren que «no es tanto la existencia de una protección específica los que tiene un efecto positivo en las oportunidades de mantener el empleo de un minusválido en peligro de despido, sino el comportamiento del grupo representante durante el procedimiento de despido» (p.15). Ellos consideraron que las afirmaciones de los comités de trabajadores o de personal y, si bien en menor medida, de representantes de minusválidos tienen una influen-

cia decisiva en el resultado final del procedimiento de despido. Sin embargo, aproximadamente el 80% de los procedimientos terminan con la pérdida del trabajador del minusválido.

### **Representantes de minusválidos**

Los consejos de trabajadores y personal cuidan de los intereses específicos de las personas con minusvalías en los sectores público y privado. (Lo mismo se aplica a jueces y abogados del Estado.) Cuando más de cinco miembros del personal permanente son minusválidos graves, se elige un representante de personas con minusvalías graves que actúa como portavoz del minusválido. El principal cometido de este representante es comprobar el cumplimiento de todas las estipulaciones en favor de los minusválidos y proporcionar apoyo al trabajador minusválido con su asesoramiento y asistencia. El representante debe mantener contacto permanente con la Oficina Federal de Empleo y con el *Hauptfürsorgestelle* y cooperar estrechamente con estas autoridades. El representante tiene derecho a organizar reuniones de trabajadores con minusvalías graves por lo menor una vez al año.

Normalmente las empresas deberían asegurarse de consultar a los representantes a la hora de determinar si las vacantes o las plazas de formación pueden ser adecuadas para personas con minusvalías graves, especialmente aquellos que se encuentran inscritos como desempleados en la oficina de empleo. El representante debe estar totalmente informado y debe ser escuchado. Si se entra en acción antes de su participación, debe suspenderse hasta que se les haya consultado, tal como se requiere. El representante de los minusválidos debe estar presente en las reuniones mensuales entre empresarios y representantes de los intereses de los trabajadores, ya que se pueden tratar temas relacionados con los minusválidos. Los gastos ocasionados corren a cargo de la empresa.

Oyen (1989) informa sobre deficiencias en el personal de apoyo para compañía. Algunas compañías se niegan a designar un representante de trabajadores o no permiten la elección del representante del personal minusválido. Los representantes de las empresas se seleccionan casi siempre en el departamento de personal. Los representantes de personal y de minusválidos consideran que sus actividades no tienen ningún valor para los trabajadores minusválidos.

Se elige como representantes al personal de apoyo más importante. Ellos apoyan la integración de los minusválidos de la empresa, los representan y, en general, les asesoran.

Sin embargo, sólo el 32% de las instituciones cubiertas con el sistema de cuotas tiene un representante de minusválidos (y sólo un 38% tiene un consejo de trabajadores) de acuerdo con una fuente que citan Burger y Schröder (1995). Aunque normalmente satisfacen a los minusválidos, muy pocas veces toman parte activa en la colocación, y en muchas ocasiones no se les informa —como obliga la ley— sobre puestos de trabajo adecuados para minusválidos. Esta situación se reforzó con una enmienda a la ley, pero su efectividad está por verse. Sadowski y Frick (1992) informan que las empresas cumplen inadecuadamente con su obligación de información y participación para con los representantes de trabajadores y que la ayuda principal y las agencias de empleo también tienden a ignorar a los consejos de trabajadores y a los representantes de minusválidos. Stork (1995) sugiere que la influencia de los representantes de minusválidos y de los consejos de trabajadores ha disminuido, debido en parte a la primacía del interés económico en las decisiones de contratación y también en parte por la falta de fe de los minusválidos en estas instituciones.

### **Derecho a baja extra remunerada**

Una persona con minusvalías graves (pero no una «en similar situación») puede recibir una baja extra remunerada de 5 días, pro rata. Este tipo de estipulación, que intentaba favorecer a los minusválidos, puede, por el contrario, desfavorecer la oportunidad de empleo, al reducir el deseo de las empresas de contratarles por los gastos extra que ello conlleva (Winkler, 1996).

### **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

Las empresas reciben subvenciones salariales de diversos tipos administradas por las oficinas federales de empleo, que tienen departamentos especializados en la colocación de minusválidos sin empleo. Los minusválidos son un de los grupos de «personas de difícil colocación» para quienes existen subsidios disponibles a través de los programas de creación de empleo financiados por las oficinas de empleo. Además existe un programa de pago de asistencia a trabajadores minusválidos y empresas; para ello se utiliza el pago compensatorio, administrado por los *Hauptfürsorgestellen*, que incluyen subvenciones para la inversión en adaptaciones de lugares de trabajo, así como para compensar la baja productividad o gastos extra.

## **Apoyo a las empresas**

### **Subvenciones salariales temporales**

Cuando las empresas se comprometen con minusválidos graves (de las categorías especiales que recoge la ley citadas más arriba), con personas con largos períodos de desempleo y con personas contratadas con propósitos profesionales o de formación, las empresas deben recibir subvenciones salariales de la Oficina Federal de Empleo de hasta un 80% del salario de la persona con minusvalía grave y de hasta el 100% de los gastos de formación. La razón de compensar a las empresas por contratar a personas con minusvalías graves era para compensar los gastos extraordinarios que pueden surgir, como el derecho a la baja de la baja extra de cinco días.

Las subvenciones se pagan de acuerdo con una escala móvil hasta un máximo de tres años. La norma es la subvención del 80% del salario bruto durante el primer año, del 70% durante el segundo y del 50% durante el tercero. Tras el cese de la subvención, el trabajador debe continuar en su puesto; de lo contrario debería devolverse la subvención (Seyfried, 1995)

Desde julio de 1986, cuando se introdujo por primera vez, hasta finales de 1988, esta ayuda había hecho posible que 10.350 personas con minusvalías graves, 900 de ellas en formación, se incorporasen a la vida laboral (II Informe del Gobierno Federal 1989). El total acumulado desde el 1 de julio de 1986 hasta el final de 1993 fue de 47.331 minusválidos integrados, de los cuales, 2.444 recibían ayudas para formación (MISEP, 1994).

La legislación local puede ofrecer mejores subvenciones. En Hesse Norte, por ejemplo, las empresas están exentas de pagar el salario de los trabajadores con minusvalías graves durante tres años, después de lo cual deberá proporcionárseles un puesto ordinario [Floyd y North (eds.), 1991].

### **Compensación por baja productividad**

A diferencia de las subvenciones salariales, se estipula que las empresas deben recibir una compensación del Fondo del Pago Compensatorio por baja productividad de hasta 800 marcos alemanes mensuales, que se aplica más a las personas con minusvalías graves que se hallan trabajando en empresas que a los nuevos trabajadores y que se prolonga más allá del período de subvención de tres años.

En principio no tiene límite de tiempo, aunque en la práctica se revisa la productividad después de un máximo de dos años y, en caso necesario, se reajusta la cantidad (Seyfried, 1995).

### **Subvenciones salariales para la creación de empleo**

El servicio federal de empleo realiza programas de creación de empleo para desempleados «de difícil colocación»: trabajadores mayores de 50 años, desempleados jóvenes de hasta 25 años que no han completado su formación profesional y personas con minusvalías graves. Estos proyectos deben resultar beneficiosos para la comunidad y ser opcionales. Se pueden pagar subvenciones salariales de entre el 50 y el 70%, pero desde la introducción de la Ley de Promoción de Empleo de 1994 se calcula sólo sobre el 90% del salario que se pagaría por un trabajo equivalente no subsidiado. Excepcionalmente se pagan subvenciones de entre el 90 y el 100% de esta cantidad por la dificultad de colocar a los desempleados. Como regla general la ayuda se concede durante un año, pero se puede ampliar a dos años si se crean puestos de trabajo permanentes (MISEP, 1994).

El uso de este programa de creación de empleo está aumentando en la antigua Alemania Oriental. En 1991, el promedio de personas con puestos de trabajo subvencionados era de 82.960 en la antigua Alemania Occidental y de 183.324 en la antigua Alemania Oriental (MISEO, 1992). Hacia 1994 y 95 las cifras eran tan sólo de 57.400 y 70.100 en la antigua Alemania Occidental, frente a los 280.000 y 312.000 de la antigua Alemania Oriental. En 1995, 106.500 personas participaban en un nuevo tipo de programa (subvenciones salariales de producción) que consistía en proyectos remunerados de protección medioambiental y servicios sociales durante un máximo de dos años, con una remuneración cercana al nivel del subsidio de desempleo. En el futuro, debido en parte a las restricciones presupuestarias de la Oficina Federal de Empleo, los programas se van a reducir en el Este para equipararlos a los del Oeste.

Las propuestas del Proyecto de Ley sobre la Reforma de la Promoción de Empleo, que se espera que entren en vigor en 1997, restringirán aún más los salarios, por el modo en que se calcularán los subsidios, (entre el 30 y el 75% con excepciones) hasta un 80% del salario habitual.

En el futuro, al menos el 95% de las personas que toman parte en los programas de creación de empleo tendrán que llevar un mínimo de un año en situación de desempleo (con ciertas excepciones).



## Efectividad de los programas de subvención salarial

En general, la efectividad de los programas de subvención salarial es limitada y las empresas consideran las subvenciones como un ganancia inesperada (Frick, 1992). La mayoría de las ayudas económicas se dan a un número relativamente pequeño de (grandes) empresas (Burger y Schröder, 1995). El análisis de Frick (citado por Burger y Schröder, 1995) de los programas especiales entre 1976 y 1986 mostraba que entre el 75 y el 85% de las contrataciones habrían tenido lugar sin ninguna subvención.

## Creación y adaptación de puestos de trabajo

El apoyo a las empresas para creación y adaptación de puestos de trabajo, financiado por el Fondo de Pagos Compensatorios ha crecido substancialmente desde principios de los 80.

En 1990 se adaptaron y crearon aproximadamente 10.000 trabajos financiados por el *Hauptfürsorgestelle* (Frick y Sadowski, 1996b).

Sin embargo se dice que las empresas carecen del conocimiento necesario para llevar a efecto los programas y que necesitan mayor asesoramiento y ayuda técnica (Stork, 1995). Una reciente iniciativa fue la declaración de las asociaciones de empresas junto con la asociación de *Hauptfürsorgestellen* de trabajar en la creación de lugares de trabajo para minusválido desde enero de 1995, con especial atención en la ayuda suplementaria para las empresas (Stork, 1995).

**Tabla A.10. Apoyo económico a empresas (Oeste) para creación y adaptación de lugares de trabajo, en millones de marcos alemanes al año**

Año	Adaptación	Creación	Total
1980 .....	6,3	2,7	9,0
1982 .....	15,9	6,3	22,2
1984 .....	13,8	9,8	23,6
1986 .....	17,7	16,0	33,7
1988 .....	34,0	25,8	59,8
1990 .....	45,0	35,9	84,5
1992 .....	56,5	43,8	100,3
1993 .....	67,1	51,5	118,6
1994 .....	73,8	59,4	133,2

Fuente: Stork, 1995.

## Apoyo a los trabajadores

### Trabajo combinado con pensiones del seguro social

Los solicitantes de pensiones por invalidez pueden contar con una «rehabilitación gradual» que implica un aumento gradual del número de horas de trabajo durante un período determinado de tiempo. Se firma un contrato formal entre trabajador y empresa en el que se especifica el número de horas de trabajo, las fechas de comienzo y finalización y el salario. Los ingresos se deducen de la pensión. Ya que el derecho a pensión continúa después del período de rehabilitación, no existe pausa en la solicitud y la pensión puede restablecerse a su nivel anterior si la rehabilitación no tiene éxito. El informe de los trabajadores refleja un importante aumento de su confianza al reincorporarse al trabajo (Dean, 1990).

### Ayuda suplementaria a los trabajadores

Para elevar el empleo, las formas de asistencia a minusválidos incluyen ayuda en los costes unida a la reducción de gastos, a la ayuda en el transporte diario (durante un máximo de dos años) y ayudas económicas en los períodos de transición, así como ayuda técnica en el lugar de trabajo y gastos de adaptación. El programa incluye ayuda económica para la compra de vehículos hasta el precio total.

Los fondos centrales del bienestar o, en su defecto, los *Hauptfürsorgestellen*, en estrecha colaboración con la Oficina Federal de Empleo, se encargan de llevar a la práctica la ayuda suplementaria para el medio laboral y profesional.

En 1993 los fondos renovados del pago compensatorio se utilizaron para asistencia individual (incluido el pago a los trabajadores) dentro del marco laboral de la ayuda suplementaria, como sigue (las cifras de 1989 aparecen entre paréntesis):

- 12,5 (4,5) millones de marcos alemanes para ayuda técnica.
- 5,9 (6,1) millones de marcos en ayudas para transporte hasta el lugar de trabajo.
- 2,8 (2,5) millones de marcos en ayudas para fomentar la independencia económica.
- 25,9 (13,4) millones en ayudas para adaptar la vivienda para cubrir las necesidades del minusválido.

- 0,2 (0,1) millones en ayudas al mantenimiento del empleo.
- 1,8 (1,8) millones en ayudas para las necesidades especiales derivadas de la minusvalía.
- 135,2 (59,9) millones en ayudas económicas a las empresas para la creación de empleo y de plazas de formación y para equipar el lugar de trabajo de manera que se cubran las necesidades de los trabajadores minusválidos.
- 50,0 (2,3) millones en ayudas económicas para la puesta en práctica de programas explicativos, educacionales y de formación.

Cramer (1991) señala la importancia de los impuestos a la hora de apoyar los costes del personal cualificado para atender y ayudar a las personas con minusvalías graves.

Además de la ayuda económica proporcionada por los Fondos Centrales del Bienestar, otras formas de ayuda incluyen el asesoramiento, especialmente en el trabajo y visitas a empresas. Los Fondos Centrales del Bienestar participan también con fondos independientes en cuidados psicológicos y sociales, como parte de su programa de ayuda suplementaria en el medio laboral, no sólo para personas con minusvalías psíquicas, sino también para todas las personas con minusvalías graves o de igual condición. La ayuda psicosocial, que anteriormente era responsabilidad única de los *Hauptfürsorgestellen*, ahora puede delegarse en organizaciones independientes (Stork, 1995). Un informe citado por la OECD referente a las medidas para complementar los programas de subvenciones salariales «revelaba una especial preocupación de las empresas hacia la adecuada formación y el apoyo del seguimiento y resaltaba la importancia de la ayuda para alcanzar el acceso a la formación interna de las empresas para las personas con minusvalías graves» (OECD, 1992, p. 28).

### Tele-trabajo

Los incentivos para fomentar la participación de los minusválidos incluyen las ayudas económicas concedidas a tenor de la Ordenanza de la Asistencia para la Integración para el ejercicio de una actividad laboral en el domicilio propio. El trabajo que un minusválido realiza en su casa está sujeto a las estipulaciones de la Ley de Trabajo a Distancia (Consejo de Europa, 1990).

## **Empleo por cuenta propia**

La CE 1988 señala que en algunas circunstancias, los minusválidos pueden obtener créditos de las autoridades de asistencia social para desempeñar un actividad profesional que les capacite para llevar una vida independiente.

## **EMPLEO PROTEGIDO**

La Ley sobre Personas con Minusvalías Graves sirvió para regular los talleres que, en los años 60, habían creado asociaciones eclesíásticas o de padres. Actualmente, los talleres están dirigidos principalmente por organismos independientes, aunque también pueden haber sido creados por organismos públicos. La mayoría los dirigen las grandes organizaciones de minusválidos (Sociedad de Espásticos, Ayuda para el Discapacitado Mental) (Frehe, 1995). En la antigua Alemania Oriental, el empleo de minusválidos en «secciones protegidas» dentro de una empresa era una forma de empleo protegido. Después de la unificación, se mantuvo temporalmente algunas de estas disposiciones, mientras que en otros casos, en los que la empresa reducía funciones, se incorporaba a los trabajadores en talleres de readaptación.

El sector de trabajo protegido se expandió en Alemania a lo largos de los años 80 y 90. A principios de 1996, el BMA informaba de 621 talleres, incluidos los reconocidos provisionalmente, con alrededor de 150.000 minusválidos. Se prevé un crecimiento mayor, especialmente en la antigua Alemania Oriental, donde el objetivo es de 30.000 plazas en total.

La situación legal, la carencia del derecho a la protección, la baja remuneración y la limitada participación en las decisiones directivas de los trabajadores de los talleres eran motivo de preocupación hasta que la reforma de la asistencia social trajo consigo mayores logros. Las propuestas entraron en vigor en agosto de 1996.

## **Objetivos y grupos protegidos**

Los talleres de readaptación proporcionan a los minusválidos que (todavía) no pueden incorporarse o reincorporarse al mercado laboral, debido a la naturaleza o gravedad de su minusvalía, una oportunidad de trabajo o una actividad adecuada (artículo 54(1) de la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves). Los talleres deben lograr

que los minusválidos sean capaces de desarrollar, mejorar o recuperar su capacidad laboral y alcanzar un nivel de remuneración adecuado a su valía. Normalmente, tendrán disponible una oferta de vacantes de trabajo y formación lo más amplia posible y se les proporcionará un servicio de apoyo [artículo 54(2)].

Los talleres están abiertos a todos los minusválidos, independientemente de la naturaleza o gravedad de su minusvalía, que sean capaces de desempeñar un mínimo de trabajo económicamente productivo [artículo 54(3)]. No se requiere la condición de persona con minusvalía grave para incorporarse. La sección especial para minusválidos de la Oficina Federal de Empleo remite las personas a los talleres, pero esto debe ser ratificado por el comité técnico del taller. A aquellos que necesitan mucho apoyo, equipamiento especial o asistencia personal y no tienen cualificación se les remite a centros de día o a grupos especiales dentro o fuera del taller.

Con las reformas de 1996, ahora existe un derecho legal al trabajo en talleres, en caso de haber suficientes plazas disponibles y se cumplen ciertas condiciones personales. Dentro de cada taller hay tres unidades. En la unidad de evaluación se decide sobre las necesidades de formación o el trabajo más adecuado. En la unidad de formación profesional se mejora la capacidad productiva y social durante un período de hasta dos años, para que los que reciben esta formación sean capaces de producir el mínimo de trabajo económicamente práctico. Las ayudas para rehabilitación, casi siempre otorgadas por la Oficina Federal de Empleo, están disponibles para estos dos niveles, durante un mínimo de dos años. Las unidades de producción intentan ofrecer un amplia variedad de trabajo, en los que se sigue persiguiendo la rehabilitación social y profesional (Samoy, 1992). Parece que más de 80% de las plazas se encuentran sobre todo en las unidades de producción, según una fuente que cita Samoy.

Samoy (1992) sugiere que existe cierta tensión en los objetivos de los talleres, que refleja las distintas preocupaciones de sus patrocinadores: la Oficina Federal de Empleo considera que los talleres están orientados a la producción y el logro, mientras que aquellos talleres que actúan de acuerdo con la ley de Asistencia Social están más orientados hacia el cuidado, el asesoramiento y la integración social. Se ha criticado a los talleres por aumentar la sobreconcentración de los objetivos de producción, si bien los talleres también tienen que hacer frente a una nueva competencia para sus productos en el mercado. Eckert (1996) informa sobre un criticismo más de segregación que de integración.

## **Provisión y financiación**

La ley de Implementación de agosto de 1980 fijaba de forma considerablemente detallada las normas para los talleres, que incluían un número mínimo de 120 trabajadores y proporcionalmente de personal cualificado y de gestores para el empleo. Los talleres deben estar reconocidos por el Departamento Federal de Empleo, de acuerdo con las autoridades de asistencia social. Los talleres pueden ser independientes o bien formar parte de hogares residenciales o empresas (Samoy, 1992).

En 1994, existían 470 y 170 en la antigua zona occidental y los Länder del Este, con aproximadamente 120.000 y 18.000 trabajadores respectivamente. Samoy (1992) señala que los talleres del Este necesitaban unirse para llegar al mínimo de 120 trabajadores. El número de personas de los talleres del Oeste aumentó gradualmente a lo largo de los años 80. En 1982 había 67.000 plazas (en 300 talleres) (Eckert, 1996). Hacia 1986 la cifra alcanzó los 94.800, y en 1989, era de 114.000 (Grammenos, 1991). En 1991 llegó a 125.000 (Samoy, 1992).

Los talleres de readaptación se financian por medio de su actividad económica, así como por medio de subvenciones de la Oficina Federal de Empleo, las autoridades regionales de asistencia social y el Fondo de Compensación más diversas donaciones (Lheureux, 1991).

Con la reforma de la asistencia social desde agosto de 1996, el 70% de los ingresos debían destinarse a salarios y el restante 30% para los diversos fines de los talleres de readaptación.

## **Condiciones laborales**

Con la reforma de la Asistencia Social, los minusválidos obtienen una nueva condición de trabajadores, especialmente en lo que se refiere a horario de trabajo, baja remunerada y continuidad de salario en caso de enfermedad.

Anteriormente, los minusválidos que trabajaban en talleres no tenían por lo general un contrato laboral normal y, por tanto, legalmente no eran trabajadores.

Las autoridades de asistencia social pagaban los salarios de las unidades de producción de acuerdo con la legislación social. En 1991, los salarios tenían un promedio de 246 marcos mensuales, depen-

diendo de la actividad individual. Frehe (1995) informa de que en la mayoría de los talleres de readaptación la paga quedaba bastante por debajo del nivel de subsistencia, con una retención por parte de las autoridades sociales de 60 marcos de los 246 mensuales.

## Empleados

Los datos de una encuesta de talleres (miembros de la asociación de talleres), que cubrió más de 400 talleres con aproximadamente el 80% de las plazas y 130.000 empleados, permitieron conocer algo más sobre las características de los empleados (Anders, 1996). En diciembre de 1994, aproximadamente el 69% tenía entre 20 y 40 años y el 28% eran mayores de 40 (sólo el 11% era mayor de 50). Una encuesta similar realizada por BAG/WfB a finales de 1987, que cubría a 87.244 empleados de 377 talleres en la antigua Alemania Occidental, constató una población bastante más joven: casi la mitad tenía entre 20 y 30 años y una cuarta parte entre 30 y 40. Sólo el 20% eran mayores de 40.

En una encuesta de 1994, el 58% de los trabajadores eran hombres (57% en 1987), una proporción menor que la de la población laboral constituida tanto por minusválidos como por no minusválidos.

La inmensa mayoría, el 80%, tenían discapacidades mentales, el 12% enfermedad mental y el 7% tenía minusvalías físicas. Las personas con minusvalías graves y múltiples constituían un 8%.

## Actividades

Los datos del REHADAT (creado mediante el apoyo del Gobierno Federal) proporcionan una visión de los productos y actividades de los talleres. Las actividades se concentran en subcontratos laborales con una participación en la facturación del 70% (Istambuli y Semmt, 1994). La mayoría de los talleres ofrecen actividades de embalaje y envío (94%), electricidad y metalurgia (92%), carpintería (72%) y horticultura y conservación del paisaje (67%). Según REHADAT, muchos talleres utilizan tecnología y técnicas de producción nuevas, tales como aparatos de control numérico y diseño asistido por ordenador.

La mayoría de los productos propios son trabajos artesanales. Se dice que la baja participación en la manufacturación propia frente a los subcontratos es el resultado de una limitada experiencia en marketing.

## Transición

Mientras que la mayoría de los usuarios de los talleres de readaptación reciben un empleo prolongado y cuidados dentro del taller, a los trabajadores de «mayor productividad» se les ofrecen programas especiales de formación y rehabilitación con el objetivo de su colocación en el mercado laboral abierto. Pero sólo cerca del 1% realiza la transición al mercado laboral abierto, debido al interés de los talleres por mantener a su personal clave, unido al déficit en la colocación de servicios y a la falta de empresas en las que colocarlos (Winkler, 1996).

Recientemente, los servicios especializados en colocación (*Eingliederungsfachdienste*, véase «colocación» más arriba) se ha probado que son efectivos en cuanto a colocación de algunos empleados de talleres en el mercado laboral abierto. Estos servicios proporcionan ayuda adaptada a las necesidades individuales, que incluyen apoyo en la búsqueda del trabajo y, de ser necesario, intervención en la crisis. Toman parte activa en la búsqueda de trabajo y ofrecen asesoramiento a empresas y co-trabajadores.

## OTRAS FORMAS DE EMPLEO

### Empresas sociales

También conocidas como «empresas de autoayuda», las empresas sociales aparecieron en Alemania a principios de los 80. Seyfried describe el concepto y la actuación de las empresas sociales (1995).

Las empresas sociales se establecieron para proporcionar a los minusválidos trabajos convencionales, con contratos normales y salarios según el convenio colectivo en empresas donde también trabajan personas no minusválidas. Su objetivo era cubrir las necesidades de las personas que no son capaces de reunir los requisitos para trabajar en el mercado abierto y que no encajan en talleres de readaptación. Las dirigen organizaciones no gubernamentales unidas en 1985 en una organización de alcance nacional (FAF). Actúan como empresas económicas, ofreciendo subvenciones disponibles a través del Fondo de Compensación a las que todas las empresas tienen acceso. El medio laboral se adapta a las necesidades individuales de los trabajadores y, cada vez más, las empresas sociales proporcionan «rehabilitación en el trabajo».



Según Seyfried (1995) a comienzos de 1994 había unas 115 empresas sociales que proporcionaban trabajo a 2.333 personas. De ellas, 1.248 eran trabajadores minusválidos con trabajo fijo y contratos normales. 422 puestos más se ocuparon con trabajadores minusválidos dependientes del pago de la Seguridad Social o de pensiones. El resto de los puestos se cubría con no minusválidos.

La mayoría de las empresas sociales se crearon para personas con trastornos psíquicos, grupo habitualmente excluido de los talleres de readaptación y de las compañías normales.

Según Seyfried, la mayoría de las empresas sociales son pequeñas: cerca del 40% no tienen más de 10 empleados y la mayoría tiene entre 10 y 20. El mayor número actúa en el sector industrial, donde el promedio de empleados es muy poco inferior a 30; el sector industrial contrata a casi la mitad de los minusválidos de las empresas sociales. Cerca del 20% trabajan en el sector de venta al por menor. La mayoría del resto en comercio artesanal y abastecimiento alimenticio.

Además de ofrecer oportunidades de empleo prolongado, las empresas sociales sirven de «lanzadera». Los estudios de Seyfried muestran que casi la mitad de los minusválidos empleados en empresas sociales dejan sus puestos después de un período de cinco años; el 40% de ellos comienza a trabajar en el mercado laboral abierto. La tasa de abandono era aproximadamente del 20%.

### **Empleo semi-protégido**

Aparte de las empresas sociales, existen ejemplos de minusválidos colocados en departamentos separados dentro de las empresas. Durante la década de los 80, Seyfried y Lambert (1989) vieron que la legislación que protegía a los minusválidos suponía que muchas empresas mantuvieran departamentos especiales que emplean a personas con minusvalías graves, caracterizados especialmente por sus duras condiciones de trabajo. Estos departamentos, en su mayor parte, empleaban a «trabajadores físicamente inservibles» para la empresa, en vez de reintegrarlos en ella. Sin embargo, también encontraron empresas innovadoras que empezaron a proporcionar formación y oportunidades de obtener cualificación en talleres dentro de la empresa. Según Stork (1995), «los departamentos de readaptación» aún existen, pero en su opinión existen pocos proyectos en expansión.

## Empleo intermedio

El gobierno Federal reconoce las necesidades de aquellas personas con minusvalías graves para las que no es posible o adecuado el empleo convencional o protegido, especialmente personas mayores, personas con largos períodos de desempleo y aquellas con escasa cualificación. Para ellas se prevé un proyecto piloto: un punto intermedio donde se pueda obtener trabajo, cualificación y ayuda. El proyecto estará financiado por el fondo de pagos de compensación.

## RESUMEN

En Alemania, el avance legislativo referente al empleo de minusválidos sigue influido por los objetivos tradicionales de rehabilitación de los fondos de seguros sociales. El código social (1975) garantiza un «derecho social» a la integración a todas las personas con minusvalías físicas, mentales o psicológicas, o que estén en tratamiento por minusvalía. En los estatutos legales se pone énfasis repetidamente en cuatro principios: el objetivo de hacer que las personas vivan normal e independientemente, disfrutando de pensiones lo más bajas posible; el objetivo de ofrecer ayuda, cualquiera que sea la causa de la minusvalía; la intervención desde el primer grado posible; y la asistencia adaptada a las necesidades y a la situación individual. Una excepción al principio de ayuda adaptada individualizada es la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves, que afecta a todos aquellos que demuestran una minusvalía de al menos el 50% —incluso si su capacidad laboral no se ve reducida— para, según se dice, compensar las desventajas que los minusválidos sufren en el empleo. La ley incluye también a todos aquellos cuyo grado de discapacidad se halla entre el 30 y el 50% si la minusvalía afecta a su capacidad de obtener y mantener un empleo, a quienes se aplica el término «en la misma condición».

Se presta considerable atención al concepto de rehabilitación y a la importancia primordial de la formación profesional y el reciclaje.

Una segunda tendencia política es el empleo obligatorio, una creación de la legislación sobre minusválidos desde el final de la Primera Guerra Mundial. La principal revisión de la legislación sobre el empleo obligatorio se dio con la aparición de la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves de 1974, consecuente al fracaso de los antiguos sistemas de cuotas y registro para cubrir las plazas necesarias.

La ley se extendía a todas las personas con minusvalías graves e introducía un pago compensatorio que debían efectuar las empresas que no cubrieran la cuota. Como consecuencia de cierta controversia pública, en 1986 la ley sufrió enmiendas menores a la vez que se revisó la distribución del Fondo de Pago Compensatorio para ayuda a la integración. Después de la Unificación, la normativa de la antigua Alemania Occidental se extendió a la zona oriental. El fondo se estableció en octubre de 1990 en una tasa de 200 marcos mensuales por cada plaza no cubierta.

En 1994 se enmendó la Constitución de forma que ninguna persona pudiera ser discriminada por motivo de su minusvalía. Aunque en un primer momento tuvo carácter simbólico, la enmienda apoya el objetivo de rehabilitación.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es el responsable a nivel federal de la integración profesional y de la legislación en relación con los minusválidos. La Oficina Federal de Empleo, bajo la supervisión del Ministerio, es la encargada del empleo, el asesoramiento profesional y la colocación así como asesoramiento y colocación en plazas de formación; dentro de las oficinas locales existen secciones especiales para las personas con minusvalías graves. Las agencias de los Länder para el bienestar también intervienen en la orientación profesional, colocación y visitas a empresas. El Fondo del Pago de Compensación subvenciona y presta servicios a empleados y empresas, distribuido a través de las agencias del bienestar. La situación se ve complicada por las continuas responsabilidades económicas y de servicios de rehabilitación de los fondos del seguro social. Por último, el Ministerio de Economía desempeña un papel importante en el campo de las ventajas fiscales para los minusválidos.

En principio, los minusválidos tienen acceso a las pensiones y servicios normales en primera instancia, a no ser que su minusvalía requiera servicios especiales. Hasta hace poco, todos los minusválidos tenían derecho a una pensión para rehabilitación, pero desde 1997 sólo lo tienen aquellos que se encuentran inscritos en el registro; sólo aproximadamente uno de cada diez participantes en programas de formación se halla inscrito en el registro como persona con minusvalías graves. En Alemania, la educación de niños minusválidos se lleva a cabo en instituciones especiales, de acuerdo con sus minusvalías. La orientación profesional comienza en el colegio; la Oficina Federal de Empleo está obligada por ley a cooperar con los colegios y con otros organismos encargados de

proporcionar asesoramiento profesional. Los centros especializados en asesoramiento profesional se encuentran en sus oficinas locales; en 1993-94, el 11,3% de las personas que solicitaban asesoramiento profesional eran minusválidos. Para un joven minusválido, el objetivo es la formación en un puesto reconocido oficialmente junto con trabajadores no minusválidos y asistencia a una escuela de formación. También se prevé el establecimiento de centros de formación profesional al margen de los reconocidos oficialmente orientados a la cualificación. Los adultos minusválidos pueden recibir formación y reciclaje en otros puestos más allá de los reconocidos oficialmente. A finales de 1993, 25.300 minusválidos recibían formación para el empleo, lo que representa aproximadamente el 20% de los minusválidos en reciclaje través de la Oficina Federal de Empleo, un descenso desde el 30% de 1989.

Existen dos tipos de centros especializados en formación profesional, financiados por varias organizaciones, incluido el gobierno federal, asociaciones de artesanos, aseguradoras, organizaciones de caridad e iglesias. Para la formación inicial de jóvenes minusválidos, 1993 había 38 talleres de formación con aproximadamente 10.500 plazas en el Oeste y ocho con 2.300 plazas en la zona oriental; 19 centros estaban diseñados especialmente para personas con dificultades de aprendizaje. Los 21 centros de reciclaje con 12.500 plazas (en la zona occidental) y los siete con 2.000 plazas (en el Este) son para adultos que no son capaces de desempeñar su puesto anterior, la mayoría de ellos con trastornos psicológicos. Las tasas de colocación y continuidad de empleo son altas pero la proporción de desempleados una vez completado el programa está en aumento. Para las personas en programas de formación existen pensiones generales.

Los especialistas de las oficinas locales de empleo gestionan plazas con las empresas. Si las empresas eligen registrar una vacante en la oficina de empleo, se debe comprobar si es adecuada para un minusválido, en acuerdo con el representante del minusválido. La colocación es una cuestión que recibe atención constantemente. Algunos Länder han iniciado programas de colocación de minusválido en puestos permanentes del sector público. El nuevo modelo de colocación incluye «servicios especializados de colocación» para facilitar la transición desde los talleres de readaptación o desde el desempleo, así como agencias de trabajo temporal, orientados hacia el desempleado.

Las obligaciones y derechos legales se establecen dentro del marco laboral de la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves y, en

consecuencia, se refieren únicamente a las personas con minusvalías graves inscritas en el registro y las de igual condición. Se obliga a las empresas a examinar cualquier puesto vacante y ver si se adecúa para minusválidos. Deberán emplear a personas con minusvalías graves de modo que tengan oportunidad de utilizar y desarrollar sus aptitudes al máximo posible. La ley requiere asimismo que las empresas mantengan sus plantas y adapten el trabajo de manera que el mayor número posible de trabajadores minusválidos encuentre empleo permanente, a no ser que este cumplimiento conlleve una demanda irrazonable o gastos desproporcionados. Los consejos de personas también están obligados a fomentar la integración de los trabajadores minusválidos y de comprobar que las empresas cumplen con sus obligaciones. La ley especifica un cometido especial para integrar a las categorías, principalmente de personas que necesitan especial atención o gastos excepcionales, que sufren una notable discapacidad externa y cuya minusvalía es atribuible a trastornos mentales o psicológicos, que no han completado su formación profesional y son mayores de 50 años.

Las empresas con un mínimo de 16 empleados están obligadas a asegurar que al menos el 6% de su plantilla está compuesto por personal minusválido. La oficina de empleo puede contar un puesto como tres, en caso de que la integración del minusválido sea particularmente difícil. Por ejemplo, los invidentes y los aprendices cuentan como dos plazas. Los Departamentos del sector público pueden agruparse en grandes unidades con el fin de calcular el cumplimiento de la cuota. De las 184.000 empresas sujetas a la obligación de empleo en 1994, cerca del 14% cumplió la cuota, contabilizando el 20% de las plazas. Sin embargo, el 76% no alcanzó la cuota y el 37% no había contratado a un sólo minusválido. Ese año, el promedio general de la cuota fue del 4,9%, observándose un descenso anual desde 1982, cuando el promedio de la cuota era del 5,9%. La cuota obtenida en el sector público era generalmente superior a la obtenida en el sector privado. Las grandes empresas alcanzan cuotas generalmente bastante superiores a las alcanzadas por las pequeñas empresas.

El pago compensatorio se entiende como un factor de incentivo y de «igualación». Una empresa que realice contratos con un taller de readaptación o con un taller para invidentes, puede deducirse el 50% de los gastos laborales facturados. La recaudación, de alrededor de 975 millones de marcos en 1992, se usa principalmente para el empleo de personas con minusvalías graves. Las empresas que no tienen obligación de empleo por ser demasiado pequeñas, también pueden beneficiarse de la redistribución de fondos.

La Ley sobre Personas con Minusvalías Graves también especifica los derechos de los trabajadores minusválidos. Una persona con minusvalías graves (pero no una en la misma condición) tiene derecho a una baja extra remunerada de cinco días. La protección especial contra el despido implica que las empresas deben consultar organizaciones dentro y fuera de la empresa y obtener la aprobación del organismo correspondiente antes de la notificación. De las 32.000 solicitudes de despido que se presentaron en 1993, más de la mitad (51%) se aprobaron y otro 29% fue inevitable debido al cierre de plantas. En las empresas que cuentan con más de cinco empleados con minusvalías graves, se debe elegir un representante de los intereses de estos trabajadores. El representante efectúa un seguimiento sobre el cumplimiento de las normas en favor de los minusválidos, asesora y apoya a los trabajadores minusválidos y se mantiene en contacto con las agencias externas. Las agencias deben consultar a los representantes en lo referente a vacantes y plazas de formación e incluirlos en las reuniones mensuales entre empleados y empresas. Se pueden recibir subvenciones salariales de hasta el 80% de los gastos de formación durante un máximo de tres años. El puesto debe continuar al menos durante un año más. Entre julio de 1986 y el final de 1991, 47.400 personas recibían pensiones. Existe asimismo un programa de compensación por la baja productividad de los que están actualmente trabajando. Las personas con minusvalías graves constituyen un de los grupo «de dificultad para la colocación» en los programas de creación de puestos de trabajo subvencionados. Tanto trabajadores como empresas pueden recibir subvenciones para ayuda técnica, transporte al lugar de trabajo y asistencia especial en el trabajo. También es posible que un empleado se incorpore gradualmente al trabajo con sólo una pérdida proporcional de su pensión por minusvalía.

En general, las investigaciones muestran que los programas alemanes tratan de asegurar que los minusválidos o los trabajadores que quedan minusválidos mantengan sus empleos. Muchos de los trabajadores minusválidos son empleados con larga antigüedad en la empresa que quedan minusválidos dentro de la empresa. Parece que el sistema es menos efectivo en lo referente a colocación exterior. Los minusválidos sin trabajo son, en proporción, mayores y cuentan con períodos de desempleo más prolongados que el total de la población en situación de desempleo. Los representantes de los minusválidos ocupan un lugar menos activo en la colocación, y las empresas y agencias de empleo no cumplen con sus obligaciones en cuanto a colocación, de acuerdo con las investigaciones.

Los talleres de readaptación, regulados por la ley de 1974, proporcionan a los minusválidos que no pueden —o todavía no pueden— entrar por sí mismos en el mercado laboral una oportunidad de empleo o de desempeñar una actividad adecuada. Están abiertos a aquellos que pueden realizar un mínimo de trabajo económicamente rentable, independientemente de la naturaleza o gravedad de su minusvalía. Cada taller tiene unidades de evaluación, formación y producción a través de las cuales los trabajadores progresan, así como en algunas ocasiones unidades permanentes para personas con minusvalías graves. El trabajo con subcontratos constituye el 70% de las actividades. De acuerdo con la BMA, a principios de 1996 había 621 talleres de readaptación con aproximadamente 150.000 plazas en la Alemania Unificada. Se prevé una expansión de 18.000 a 30.000 plazas en la antigua Alemania Oriental. Cerca del 80% de los trabajadores de los talleres de readaptación tienen trastornos mentales. Aproximadamente el 70% tienen entre 20 y 40 años.

La reforma de la Asistencia Social, que entró en vigor en 1996, introdujo mejoras para evitar la falta de reconocimiento legal como trabajadores, la falta de derecho a la protección en el trabajo y la baja media de salario en los talleres de readaptación. La baja tasa de transición al empleo abierto (aproximadamente del 1%) es objeto de discusión de los nuevos servicios especializados en la colocación. Junto con otras formas de empleo, las «empresas de autoayuda» o «empresas sociales» se establecen principalmente para ayudar a personas con trastornos psíquicos.

En 1993, en la antigua Alemania Occidental, 888.000 personas con minusvalías graves se integraron en el medio laboral, incluyendo 112.600 al margen del sistema de cuotas; 146.000 estaban registradas como desempleadas y 120.000 estaban empleadas en talleres de readaptación.

## Agradecimientos

Mathilde Niehause (Instituto de Educación, Universidad de Oldenburg), Albrecht Winkler (Centro de Trabajo y Política Social, Universidad de Trier), Hartmut Haines (Bunderministerium für Arbeit und Socialordnung), Markus Körbel y Werner Fiedrich (Wirtschafts - und Socialforschung), Gisela Semmt (Institut der deutschen Wirtschaft Köln).

**BIBLIOGRAFÍA**

- ANDERS, D. (1986): «Die Werkstatt für Behinderte: der andere Weg ins Arbeitsleben» 574-562 en E. Zwierlein (ed) *Handbuch Integration und Ausgrenzung: Behinderte Mitmensch in der Gesellschaft*, Neuwied: Luchterland.
- BRANDT, F. (1984): *Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt*, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Socialordnung.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOCIALORDNUNG (BMA) (1994): *Die Lage der Behinderten und die Entwicklung der rehabilitation: Dritter Bericht der Bundesregierung*, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Socialordnung.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOCIALORDNUNG (BMA) (1995): *The Integration of Disabled Persons in the Federal Republic of Germany*, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Socialordnung.
- BURGER, S. y SCHRÖDER, M. (1995): «Labour market policy for disabled people in Germany: the shortcomings of legal intervention», 56-90 en S. Bengtsson (ed) *Employment of People with Disabilities: Colloquium in connection with a research project*, Copenhagen: Social Forsknings Institutet.
- CONSEJO DE EUROPA (1990): *Legislation on the Rehabilitation of Disabled People in Sixteen Member States*, 4<sup>th</sup> edition, Estrasburgo: Consejo de Europa.
- CRAMER, H. (1991): «Initiatives taken by the german civil service», 33-48 en M. Floyd y K. North (eds) *People with Disabilities: Improving Civil Service employment*
- DEAN, D. (1990): «Vocational rehabilitation innovations for disabled persons within the Fetheral Republic of Germany» in M. Berkowitz (ed) *Forging Linkages: Modifying disability programmes to encourage employment*, Nueva York: Rehabilitation International.
- COMUNIDAD EUROPEA (CE) (1988): «Report from the Commission on the application of Council Recommendation 86/379/EEC». Comunidades Europeas.



- ECKERT, D. (1996): «Zwischen Eingliederung und Aussonderung - Zur Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen seit Beginn der 80er Jahre», 492-502 in E. Zwierlein (ed). *Handbuch Integration und Ausgrenzung: Behinderte Mitmenschen in der Gesellschaft*, Neuwied: Luchterhand.
- FLOYD, M. (1991): «The Hamburg Conference», vi-xv in M. Floyd, and K. North (eds) *People with Disabilities: Improving Civil Service employment opportunities in Britain and Germany*, Londres: Anglo-German Foundation.
- FLOYD, M. and NORTH, K. (1986): «Quota schemes and the assessment of employment handicap», *Disability, Handicap and Society*, 1, 3, 291-299.
- FLOYD, M. and NORTH, K. (eds) (1991): *People with Disabilities: Improving Civil Service employment opportunities in Britain and Germany*.
- FREHE, H. (1995): «Mandatory employment or equal opportunities? Employment policy in Germany», in European Centre for Social Welfare Policy and Research, *Mandatory Employment or Equal Opportunities? Employment Policies for People with Disabilities in the UN-European Region*, Viena: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- FRICK, B. (1992): «Gruppenspezifische Lohnsubventionen und Arbeitsvermittlung Schwerbehinderter» 149-182 in D. Sadowski, N. Brühl and R. Krütten (eds) *Regionale Sozialpolitik*, Frankfurt/ Nueva York: Campus.
- FRICK B. and SADOWSKI, D. (1996): «Arbeitsmarktpolitik für Behinderte in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen», 472-479, in E. Zwierlein (ed) *Handbuch Integration und Ausgrenzung: Behinderte Mitmenschen in der Gesellschaft*, Neuwied: Luchterland
- FRICK B. and SADOWSKI, D. (1996): «A german perspective on disability policy», 117-131 en Aarts, L. Burkhauser, R. and de Jong, P. (eds). *Curing the Dutch Disease*, Aldershot: Avebury.
- GEORGE, R. (1995): «Die Arbeitsmarktposition Behinderten in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Anspruch and Wirklichkeit». *Berufliche Rehabilitation*, 9, 1, 30-50.

- GRAMMENOS, S. (1991): *Disabled Persons: Statistical Data*, Volumen 1, Luxemburgo: Eurostat.
- HAMMERSCHMIDT, M. (1992): *Behindertenverbände im sozialpolitischen Entscheidungsprozess*. Frankfurt/Nueva York: Campus.
- HELIOS TEAM OF EXPERTS (1996): *Economic Integration*, HELIOS EIA 1995 Annual Reports, Bruselas: HELIOS Team of Experts on behalf of the European Commission DGV.
- ISTANBULI, S. and SEMMT, G. (1994): *Die Werkstätten für Behinderten und ihr Leistungsangebot: Ein Europäischer Vergleich*, Beiträge zur Gesellschafts und Bildungspolitik, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- JUNG, K. (1987): *Schwerbehindertengesetz Kommentar*, Munich: Vahlen.
- LHEUREUX, J. M. (1991): «*Eléments pour une réflexion à propos de l'emploi des personnes handicapées dans la C.E.E (Deux tomes)*», Entente Francophone et Germanophone des Ateliers Protégés, Marcinelle, Belgium.
- MISEP (1992): *Basic Information Report Ireland: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- MISEP (1994): *Basic Information Report Federal Republic of Germany: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- NIEHAUS, M. (1993): *Behinderung und sozialer Rückhalt: Zur sozialen Unterstützung behinderter Frauen*, Frankfurt/Nueva York: Campus.
- NIEHAUS, M. (1994): «*Soziale integration: Zur Teilhabe behinderter Frauen am Erwerbsleben*», *Zeitschrift für Heilpädagogik*, 11, 774-780.
- NIEHAUS, M. (1996): «*Lebenssituation und Zugang zur beruflichen Rehabilitation*», 56-68 in G. Vonderach (ed) *Berufliche Rehabilitation in Berufsförderungswerken*, Texte zur Sozialforschung, Band 11, Edewecht: VG Stumpf & Kossendey.

NIEHAUS, M. (1997): «Barrieren gegen die Beschäftigung langfristig arbeitsloser Behinderter», 28-53 in M. Niehaus and L. Montada (eds) *Behinderter auf dem Arbeitsmarkt: Wege aus dem Abseits*, Frankfurt: Campus Verlag.

NOTA de la Delegación de la República Federal de Alemania al Comité para la Rehabilitación y Reinserción de los Discapacitados del Consejo de Europa (Partial Agreement in the Social and Public Health Field) (1989): «Second Federal Government Report on the Situation of the Disabled and Developments in Rehabilitation». CD-P-RR/T (89) 21.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (OECD) (1992): *Employment Policies for People with Disabilities: Report by an Evaluation Panel*, Labour Market and Occasional Papers No. 8, París. OCDE.

OYEN, R. (1989): *Berufsbildung, Arbeitsmarktchancen und betriebliche Integration Behinderter: Überblick über die empirische Forschung der 80er Jahre*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

RINDT, M. (1991): «The vocational integration of disabled people in Germany», 2-13 in M. Floyd and K. North (eds) *People With Disabilities: Improving Civil Service employment opportunities in Britain and Germany*, Londres: Fundación Anglo-germana.

SADOWSKI, D. and FRICK, B. (1992): *Die Beschäftigung Schwerbehinderter: Betriebswirtschaftliche Analysen und politische Empfehlungen*, Schultz-Kirchner Verlag.

SAMOY E. con WATERPLAS, L. (1992): *Sheltered Employment in the European Community*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

SCHNEIDER, M. (1996): «Experiences with Supported Employment in Westphalia-Lippe», Landchaftsverband Westfalen-Lippe, Hauptfürsorgestelle.

SEYFRIED, E. (1992): *Requirements for the Successful Integration of Disabled People into Working Life*, CEDEFOP Document, European Centre for the Development of Vocational Training, Berlín.

SEYFRIED, E. (1995): «Social enterprises in Germany» *International Journal of Practical Approachs to Disability*, 19, 2, 20-22.

- SCHRÖDER, M. (1997): *Betrieblichen Vollzugskosten der Arbeits- und Sozialgesetzgebung: Ein internationaler und intertemporaler Vergleich*, Frankfurt/Nueva York: Campus.
- STORK, E. (1995): «20 Jahre Schwerbehindertengesetz: Aspekte einer Entwicklung», *Behindertenrecht*, 7, 165-179.
- STORK, E. (1996): «20 Jahre Schwerbehindertengesetz: Aspekte einer Entwicklung» (continued), *Behindertenrecht*, 1, 12-22.
- WALGER, M. (1993): *Ökonomie der Rehabilitation Behinderter*, Frankfurt/Nueva York: Campus.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1990): *Is the Law Fair to the Disabled?*, WHO Regional Publications European Series No. 29, OMS: Copenhage.
- WINKLER, A. (1996): «Integration of persons with disabilities into the labour market and state intervention: crucial design features and the effectiveness of compulsory employment policy from a German perspective». Paper prepared for an expert seminar held in Utrecht 4 and 5 November.
- ZENTRAS (1996): *Dokumentationssystem Schwerbehinderte und Arbeitswelt, Teil II: Statistisches Archiv*, Bd 9, Trier: Zentrum für Arbeit und Soziales.

**AUSTRALIA**



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Legislación y política sobre minusvalías

En 1993, en virtud de la Estrategia de Justicia Social del Gobierno Federal de entonces, se estableció la obligación de asegurar que las personas con discapacidades tuvieran los mismos derechos y oportunidades que los demás australianos, incluido el derecho a participar en actividades sociales, y, lo que es más importante, el derecho a un trabajo digno (Baume y Kay, 1995).

En Australia, la provisión legal para la integración de los minusválidos va unida estrechamente a las medidas legislativas, tanto a nivel de la Commonwealth como a nivel estatal. La Ley del Comité para la Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos (1986), concedió a éste el derecho a investigar las demandas por discriminación debida a motivos tales como la raza, color, sexo, religión y opiniones políticas. En 1990, se ampliaron estos motivos para incluir la discriminación por discapacidad en el lugar de trabajo. Sin embargo, la Ley por sí misma no condena la discriminación. Así, mientras que las Leyes de Discriminación por Motivos de Raza y por Motivos de Sexo declaraban ilegal toda discriminación debido a estas razones, la discriminación por motivos de minusvalía necesitó una nueva legislación, que se concretó en la Ley contra la discriminación por Motivos de Minusvalía (1992).

Además, se ha incrementado la atención hacia los grupos que tradicionalmente han estado en situación desfavorecida para tener acceso a servicios para minusválidos: Aborígenes y habitantes del Estrecho de Torres, aquellas personas procedentes de entornos en que no se habla inglés, personas con discapacidades psiquiátricas y los que necesitan una ayuda importante para su mantenimiento.

## **Política del Mercado Laboral**

El desempleo aumentó en Australia desde el 6,2% en 1989-90 hasta el 9,5% en 1994. Este aumento del desempleo ha hecho difícil que los minusválidos puedan conseguir y mantener un trabajo, sobre todo aquellos que no tienen experiencia laboral (Oficina de Minusvalías, 1995). La economía australiana viene experimentando cambios en la estructura de su mercado laboral, con un aumento en los trabajos temporales y a tiempo parcial. La composición industrial del empleo ha sufrido cambios, con un crecimiento del sector servicios, mientras que el sector de producción sigue con su largo período de descenso (Oficina de Minusvalías, 1995).

Una serie de cambios importantes en la política puesta en marcha, está afectando a la totalidad de la fuerza laboral. Las elecciones de marzo de 1996 trajeron el cambio de un Gobierno Laborista a una Coalición Nacional-Liberal. En el presupuesto de ese año se propuso una reducción de 1,8% billones de dólares australianos (una reducción del 28%) en los programas del mercado laboral convencional. Uno de los resultados de esta medida es que el acceso a la provisión del mercado laboral convencional será mucho más competitivo. Además, el hecho de dirigir la asistencia de empleo a quienes buscan trabajo basándose en su capacidad para participar en el programa, podría excluir a personas con un nivel elevado de necesidad.

## **Evolución de la política sobre empleo para minusválidos**

Durante los años 70 y 80, la filosofía de fondo y la actitud del gobierno en cuanto al mantenimiento de ingresos y servicios para minusválidos, fue sometida a examen (Oficina de Minusvalías, 1995). El Examen del Programa para Discapacitados de 1983, estudió la provisión de la Commonwealth, y condujo a la ley de Servicios para Minusválidos de 1986. Además de respaldar al Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth, esta ley distinguía dos tipos de empleo, abierto y protegido, y proporcionaba un sistema de financiación que anuló los servicios de empleo segregatorios. El Acuerdo sobre Minusvalías de la Commonwealth y el Estado, firmado en 1991, y que ha sido recientemente sometido a examen, dispuso el contexto para racionalizar y mejorar la forma en que se proporcionaban los servicios para minusválidos (Yeatman, 1996).

Las Medidas de Reforma para Minusválidos (Disability Reform Package, DRP) que se introdujeron en 1991, intentaron proporcionar



a los discapacitados un sistema de mantenimiento de ingresos más activo. Así, los discapacitados que podían beneficiarse de estas medidas eran animados, mediante paneles situados en departamentos de minusvalías, a desarrollar su potencial de trabajo por medio de rehabilitación, formación y programas del mercado laboral y a tomar parte en iniciativas de trabajo a tiempo parcial. Entre las principales realizaciones del DRP se incluyen cambios en los requisitos para poder optar a una pensión de manutención por minusvalía, un programa más amplio con un mayor número de plazas de rehabilitación, así como una mejor coordinación entre el Departamento de la Seguridad Social, el Departamento de Empleo, Enseñanza y Formación, y el Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth. Además el DRP también proporcionó personal especializado para que las agencias pudieran trabajar de forma conjunta.

En el Presupuesto Federal de 1996-97 se anunció una serie de reformas importantes para los minusválidos con necesidad de servicios de empleo. Estas reformas aspiran a mejorar los servicios, crear mayores oportunidades, y permitir la flexibilidad entre los servicios públicos y privados del sector social.

El Gobierno Federal creará además unos 1.000 puestos de trabajo para minusválidos dentro del ámbito de los servicios de empleo. En un intento de introducir la igualdad, durante 1997 y 1998 tendrá lugar un gran cambio para poder financiar los servicios de empleo para minusválidos y la rehabilitación profesional. El sistema de financiación dejará de constituir un bloque de ayudas económicas para convertirse en un sistema basado en casos individuales, y que se dirija hacia aquellas personas que reúnen los requisitos para acceder a la pensión de manutención por minusvalía, a quienes tienen grandes necesidades de mantenimiento, y a los que buscan trabajo. Además el Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth reducirá el control que ejerce sobre el mercado, y se producirá un crecimiento del mercado potencial compartido por proveedores privados. También existirá un aumento en el número y variedad de proveedores, y se reducirá el papel del Gobierno en la oferta de servicios.

El Servicio de Empleo de la Commonwealth (CES) y el Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth (CRS) dejarán de funcionar como anteriormente. Parte del CES se fusionará con el Departamento de la Seguridad Social para formar una agencia de oferta de servicios «bajo el mismo techo». Según los documentos del presupuesto, los particulares se dirigirán a las Empresas de Contratación de Empleo con tres tipos de actividad: Servicios de Intercambio Laboral, Asis-

tencia en la Búsqueda de Trabajo y Asistencia Intensiva en el Empleo.

Con el propósito de mejorar la eficacia, se está llevando a cabo una financiación basada en los resultados. Los indicadores de resultados del Presupuesto 1996-97, fijaron unos objetivos destinados a aumentar a 4% el número de personas cubiertas por los servicios de empleo para minusválidos, y también a establecer una base de datos fiable sobre el número de personas colocadas en el empleo abierto. Asimismo, para fomentar la igualdad, se pretende establecer una base de datos sobre la proporción de los grupos con necesidades especiales (primordialmente los grupos aborígenes y los habitantes de Estrecho de Torres) que perciben subsidios los servicios para el empleo de minusválidos en comparación con la población general.

## **Diseño e implantación de política**

### **Responsabilidad**

- El Departamento de Sanidad y Servicios Familiares (DH&FS) (anteriormente, Departamento de Servicios Humanos y Sanidad) es el principal responsable de la financiación de servicios especiales en virtud de la Ley de Servicios para Minusválidos de 1986. La Oficina de Minusvalías, situada dentro del DH&FS, proporciona al gobierno consejo político acerca de las necesidades de todos los minusválidos y analiza la efectividad de todos los programas del gobierno en la oferta de servicios. El DH&FS es el responsable del Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth (CRS), que ofrece servicios de rehabilitación a las personas con minusvalías.
- El Departamento de Enseñanza, Empleo, Formación y Asuntos para la Juventud (Department of Education, Employment, Training and Youth Affairs, DEETYA) (anteriormente, Departamento de Enseñanza, Empleo y Formación, DEET), es el responsable de los programas del mercado laboral convencional. El Servicio de Empleo de la Commonwealth (CES) es el principal proveedor público de servicios de empleo.
- El Departamento de la Seguridad Social (DSS) concede ayudas económicas a las personas con minusvalías y proporciona un entorno de apoyo a las personas que están capacitadas para participar en el mercado laboral.

Las Medidas de Reforma para Minusválidos, que intentaron aumentar las oportunidades de trabajo de las personas con discapacidades, trajeron consigo las (ahora) DH&FS, DEETYA y DSS.

La Organización Disability Task Force (ATF), establecida en 1988, incluye representantes del DSS, DEETYA, DH&FS y del Departamento de Economía, así como la participación de la Secretaría de Justicia Social, del Departamento del Primer Ministro y del Gabinete y Departamento de Asuntos de los Veteranos. Un Examen del Proyecto Especial sobre Minusválidos, llevado a cabo por la Oficina de Minusválidos (1995), indicó que éste era efectivo en el desarrollo, implementación y coordinación interdepartamental de la política, y en el intercambio de información. El Proyecto Especial además desarrolló, implementó, supervisó y evaluó las Medidas de Reforma para Minusválidos. Este Proyecto continúa con su trabajo y se revisará de nuevo en 1998.

### **Organizaciones de personas con minusvalías**

Algunas personas creen que el movimiento a favor de los derechos de los minusválidos en Australia se encuentra fragmentado y organizado en torno a la enfermedad en sí, con lo que se reduce su impacto en el desarrollo de la política (Newell, 1996). Además, la Organización Internacional de Personas con Minusvalías (The Disabled People's International, Australia) ha fracasado y se encuentra falta de una influencia significativa en la política, ya que la representación de los discapacitados para fijar los criterios en virtud de la Ley contra la Discriminación de los Minusválidos ha sido mínima, y el proceso ha estado en manos de burócratas no discapacitados y a merced de interesados (Newell, 1996). El Examen del Proyecto Especial sobre Minusvalías (Oficina de Minusvalías, 1995) consideró que éste debería asegurar una mayor contribución de los discapacitados en los debates que preceden al desarrollo de respuestas políticas.

A nivel nacional, resultó difícil encontrar, entre los programas electorales de los partidos políticos que se presentaron a las elecciones de marzo de 1996, uno que contemplara la situación de los minusválidos (Newell, 1996). La Comisión Australiana para la Reforma de la Ley (1996) recomienda a la Commonwealth la creación de una oficina nacional para la Igualdad de Condiciones de las Personas con Minusvalías, que promueva de forma general los intereses de los discapacitados, y que se establezca en una oficina situada en una agencia central, y no en un Departamento.

## DEFINICIONES DE MINUSVALÍA

Existe una cierta controversia sobre las definiciones entre las organizaciones de minusválidos y los Gobiernos del Estado y de la Commonwealth. Además, las definiciones de minusvalía pueden variar según los Departamentos, lo que hace difícil determinar exactamente a qué grupos de personas se hace referencia, y si los programas están capacitados para satisfacer la gama de necesidades dependiendo del tipo y nivel de discapacidad (Comité Permanente del Senado, 1992).

La Ley contra la Discriminación de los Minusválidos de 1992, establece un concepto muy amplio de minusvalía, al considerar como tal las discapacidades físicas, intelectuales, psiquiátricas, sensoriales, neurológicas o de aprendizaje. Asimismo, incluye la discriminación contra una persona por portar organismos que puedan causar enfermedad (por ejemplo el virus del SIDA).

La Ley de Servicios para Minusválidos de 1986 no incluye una definición de minusvalía, pero especifica en sus dos partes cuáles son los grupos objeto. Así, estos grupos comprenden aquellas personas con una discapacidad que:

- a) se deba a una deficiencia intelectual, psiquiátrica, sensorial o física, o a una combinación de algunas de ellas;
- b) sea o tenga posibilidades de ser permanente; y
- c) resulte en
  - i) una reducción sustancial de la capacidad de comunicación, aprendizaje o movilidad; y
  - ii) la necesidad de servicios de apoyo permanentes.

## ESTADÍSTICAS

No existe un sistema coherente para reunir información acerca del número de australianos minusválidos, aunque el ABS y el Instituto Australiano de Sanidad y Bienestar (Australian Institute of Health and Welfare) situaron el porcentaje en un 18% de la población total aproximadamente (Comisión Australiana para la Reforma de la Ley, 1996). El estudio del Departamento Australiano de Esta-

dísticas (Australian Bureau of Statistics, 1993) calculó que unos 3.176.000 (un 18%) de la población australiana tenían una minusvalía, y que un 14,2% eran discapacitados<sup>1</sup>. La Tabla A.1 muestra un análisis de la gravedad de la minusvalía. La Tabla A.2 señala la distribución de los tipos de minusvalía entre la población.

**Tabla A.1. Gravedad de la minusvalía en la población australiana**

<i>Gravedad</i>	<i>Número</i>
Gravedad no determinada .....	382.000 (2,2%)
Minusvalía leve .....	941.000 (5,3%)
Minusvalía moderada.....	455.500 (2,6%)
Minusvalía grave.....	310.100 (1,7%)
Minusvalía intensa .....	419.000 (2,4%)

*Fuente: ABS, Survey of Disability, Ageing and Carers (1993).*

**Tabla A.2. Tipos de minusvalías en la población australiana**

<i>Tipo</i>	<i>Porcentaje</i>
Deficiencias mentales .....	11,1%
Deficiencias visuales .....	3,8%
Deficiencias auditivas .....	14,2%
Deficiencias del aparato nervioso .....	5,6%
Deficiencias del aparato circulatorio .....	8,7%
Deficiencias del aparato respiratorio .....	9,1%
Deficiencias del aparato músculo-esquelético .....	27,2%
Otras deficiencias.....	20,2%
Total .....	100%

*Fuente: ABS, Survey of Disability, Ageing and Carers (1993).*

<sup>1</sup> De acuerdo con la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y «Handicaps», el Departamento Australiano de Estadísticas definió discapacidad como una serie de deficiencias o restricciones que podrían durar más de seis meses, y «Handicap» como la discapacidad que limita la capacidad de realizar tareas asociadas a la vida diaria, tales como el cuidar de uno mismo, la movilidad y la comunicación verbal.

En 1993, poco menos de la mitad de las personas con minusvalía o discapacidad que vivían en el hogar familiar y de edades comprendidas entre 15 y 64 años, formaban parte de la población activa con o sin empleo, mientras que el porcentaje de personas no minusválidas se situaba en tres cuartas partes. A su vez, el porcentaje de empleo de minusválidos dentro de la población activa era del 79%, un nivel semejante tanto para varones como para mujeres.

Baume y Kay citan las cifras del ABS, las cuales indican que unas 123.000 personas más podrían acceder al Programa de Servicios para Minusválidos (de los cuales 38.800 están desempleados; 57.700 se encuentran incapacitados para el trabajo de forma permanente y 26.700 no forman parte de la población activa). La necesidad de servicios excede bastante de las plazas disponibles, y existe desigualdad en la provisión de los mismos (Instituto Australiano de Sanidad y Bienestar, 1996).

## **SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO**

### **Servicios convencionales**

El DEETYA se ocupa en su mayor parte de la formación en el mercado laboral, y ofrece programas de formación y experiencia laboral. El Servicio de Empleo de la Commonwealth (CES) es el principal proveedor de servicios de empleo para la mano de obra. En 1991, la capacidad del CES para responder a las necesidades de los minusválidos se vio aumentada con la contratación de personal especializado, y actualmente existen unos 120 Asesores de Búsqueda de Empleo para Personas Minusválidas.

Dentro del DEETYA, en los Programas Especiales de Empleo, Enseñanza y Ayuda Económica existen dos áreas relacionadas con la integración de los minusválidos: el Programa de Acceso al Empleo (EAP), formado por los servicios de Asistencia en la Búsqueda, Comienzo y Formación para el Trabajo, y por los servicios de Intervención Especial y las Estrategias para la Sociedad (Skillshare). Estos sistemas son coordinados a través de las oficinas locales del CES, con el propósito de ayudar a las personas en busca de trabajo, que se encuentren en situación desfavorecida dentro del mercado laboral, a acceder al mismo, y a asegurarles un empleo a largo plazo por medio de valoraciones y formación, subsidios salariales a las empresas, formación sobre técnicas de búsqueda de empleo, formación profesional y asistencia para movilidad.

La *Formación para el Empleo* pretende ayudar a los desempleados de larga duración y a otras personas en búsqueda de empleo que se encuentren en situación desfavorecida, proporcionándoles formación profesional en forma de cursos apropiados para entrar en el mercado laboral. En virtud de esta oferta se desarrollan cursos cortos a nivel local para satisfacer las necesidades individuales. Estos cursos son proporcionados por medio de instituciones de formación técnica y de otros tipos, o mediante otros proveedores de formación en nombre del CES. Los cursos pueden tener una duración de hasta 12 meses. La duración de algunos de los programas de Formación para el Empleo podría extenderse para aquellos minusválidos que no puedan realizar con éxito un curso concreto dentro del período de tiempo normal.

Aquellos que participen en la Formación para el Empleo podrán recibir la Subvención Oficial para la Formación (Formal Training Allowance, FTA) además de subvenciones secundarias. Los participantes mayores de 21 años reciben también una ayuda para la formación de 30 dólares australianos por semana, así como los padres sin cónyuge que sean menores de 21 años.

Desde finales de 1991, los proveedores de formación disponen de un suplemento especial (con un máximo de 5.000 dólares australianos por persona) financiado con arreglo a la Formación para el Empleo y destinado al «leasing» de instrumental especial, y a la contratación de servicios especializados para ayudar a personas con minusvalías concretas.

La provisión de la Formación para el Empleo favorece a grupos determinados y, dada la naturaleza de los cursos, es útil para aquellas personas físicamente discapacitadas o con minusvalías intelectuales o psiquiátricas, que tienen algunos conocimientos matemáticos y un cierto grado de alfabetización y que pueden estar en breve preparadas para trabajar (Comité Permanente del Senado, 1992).

La asistencia en la Búsqueda de Empleo se dirige a las personas que buscan trabajo y que se encuentran en situación desfavorecida, que reciben enseñanza de técnicas para buscar empleo. Los minusválidos forman más de la décima parte de los nuevos miembros del Club del Empleo y de la Formación para la Búsqueda de Empleo. La mayoría de las personas que participan tienen minusvalías leves.

La intención del Gobierno respecto a las Medidas de Reforma para Minusválidos era la creación de 8.000 puestos adicionales prin-

principalmente en los programas del mercado laboral existente, tales como la Formación para el Empleo, el Comienzo del Empleo (ver Incentivos Económicos) y la Búsqueda de Empleo. Además, algunos programas están dirigidos a grupos específicos de personas con minusvalías, como, por ejemplo, el de Experiencia Laboral para Personas con Minusvalías, y el de Ayudas Postcolocación y Formación para Personas con Discapacidades, que reciben pensiones compensatorias por minusvalía pagadas por las Medidas de Reforma para Minusválidos.

El nuevo programa, Experiencia Laboral para Personas con Minusvalías (Work Experience for People with Disabilities), es exclusivo para los beneficiarios de pensiones de ayuda para discapacitados y se trata de un programa de experiencia laboral completamente subvencionado, y que se realiza principalmente en el sector privado para las personas con un alto nivel de discapacidad que no pueden conseguir plaza en un programa de subsidios salariales convencional (ver también Incentivos Económicos).

El Programa de Ayudas en la Colocación y Formación para Personas con Deficiencias de Aprendizaje proporciona a las personas con un elevado nivel de discapacidad, mientras se encuentran en período de formación o durante su primer empleo, ayuda y asistencia individual en la forma de familiarización con el lugar de trabajo, supervisión de los nuevos equipamientos, viajes para realizar gestiones relacionadas con el trabajo y la formación, gestión de comidas y descansos laborales y servicios constantes de consejo y apoyo.

El segundo tipo de programa del DEETYA para ayudar a la integración de los minusválidos tiene un objetivo más social. El programa de Skillshare es un programa del mercado laboral que agrupa a los programas que tienen un fundamento social (el Programa de Apoyo Social a los Jóvenes —Community Youth Support Scheme—, el Programa de Formación Social —Community Training Programme—, y el Programa Social de Voluntariado —Community Volunteer Programme—) y cuya finalidad es proporcionar asistencia a los desempleados de larga duración y a otros grupos de personas «más desfavorecidas».

El programa de Skillshare funciona a lo largo de toda Australia como una red con casi 400 proyectos, entre los que se incluyen centros de información tecnológica, y las Unidades de Apoyo para el Acceso de los Minusválidos (Disability Access Support Units, DASU). Las DASU se establecieron como respuesta a un examen



anterior que indicaba algunos fallos posibles en el procedimiento del programa de Skillshare. Éstas se ocupan en su mayoría de los niveles de necesidad bajos o moderados. En 1990-91 se desarrolló una estrategia sobre minusvalías y se pusieron en funcionamiento diez DASU.

La finalidad del programa de Skillshare es conseguir o mantener el empleo, o ampliar la formación. Los participantes en este programa reciben el FTA. En 1994, unas 130.000 personas recibieron la asistencia de los proyectos de Skillshare, basados en torno a la formación de habilidades estructuradas, servicios de apoyo y referencia personal y actividades empresariales.

El *Programa de Intervención Especial* abarca cuatro cuestiones principales: inglés como segundo idioma, alfabetización, habilidades laborales anticuadas y necesidades de desarrollo personal para el empleo. Los minusválidos constituyen uno de los grupos prioritarios para este tipo de servicios de apoyo.

La Tabla A.3 muestra los tipos de programas comenzados por personas con minusvalías de 1991 a 1994.

La Tabla A.4 muestra los tipos de programas comenzados por los usuarios de las Medidas de Reforma para Minusválidos (DRP). Estos se definen como personas inscritas en el CES que reciben o bien una pensión de manutención para minusválidos o una subvención por enfermedad o aquellas personas que reúnen determinados requisitos del Panel de Minusvalías.

El Informe Ronalds (1990) observó que los programas de formación convencionales no proporcionaban muchas oportunidades a las personas con minusvalías. Otras críticas se centraron en aquellos programas cuya finalidad principal es la de reducir el número de personas que reciben prestaciones por desempleo, en lugar de satisfacer las necesidades reales de formación de los discapacitados. Sin embargo, durante los años 1994-95 en virtud de las DRP unas 6.500 personas volvieron a trabajar después de haber recibido ayudas económicas por minusvalía, una cifra de aumento del 70% respecto al año anterior.

Como resultado de las DRP, el número de personas que dependen por completo del mantenimiento de ingresos es menor de lo que sería en caso de no existir dichas medidas, y son muchas más las personas que participan en los programas de rehabilitación, enseñanza y formación. Asimismo los resultados en el empleo son positivos. Durante

**Tabla A.3. Tipos de programas comenzados por personas con minusvalías durante los años 1991-1994**

Programa	Porcentaje de usuarios con minusvalías de los DEET/DEETYA que siguieron algún tipo de programa			
	1991(%)	1992(%)	1993(%)	1994(%) Enero-Junio
Programas para Aborígenes .....	1	1	1	1
Programa de Skillshare .....	13	12	13	10
Programa de Intervención				
Especial .....	1	1	1	1
WEPD .....	sin respuesta	1	3	3
Búsqueda de empleo .....	13	8	6	9
Formación para el empleo .....	42	26	17	17
Comienzo del empleo .....	21	23	30	23
Otros programas .....	1	1	1	2
Total .....	100	100	100	100
Total de usuarios con minusvalías del DEET .....	41,572	59,380	77,071	41,154

Fuente: Oficina de Minusvalías (1995)

los años 1994 y 1995 se crearon unos 25.970 puestos promovidos por las DRP: el 49% por medio del CRS; el 28% mediante el DEETYA; y el 22% con la ayuda del CETP/SE. Durante estos mismos años se completaron unos 17.973 programas y unos 8.721 tuvieron como resultado el empleo.

Sin embargo, los cambios anunciados para el Presupuesto de 1996 han suscitado una gran preocupación, ya que la reducción de programas del mercado laboral significa que el número de plazas en programas como el de Jobskills y Skillshare disminuirá en unas 200.000, lo que podría causar graves problemas a las personas con minusvalías. El Gobierno, sin embargo, va a crear 1.000 plazas nuevas en el Programa de Servicios para Personas con Minusvalías, con un coste de 42 millones de dólares australianos en los años 1996-97, y de 7 millones en los tres años que siguen. Este crecimiento se debe a los ahorros realizados en otros aspectos del programa, y a la continuación con las decisiones del presupuesto anterior, en lugar de a la existencia de fondos adicionales destinados al presupuesto 1996-97.

**Tabla A.4. Tipos de programas comenzados por usuarios de las DRP**

<i>Programa</i>	<i>Porcentaje del total de programas comenzados por usuarios de las DRP</i>		
	<i>1992(%)</i>	<i>1993(%)</i>	<i>1994(%)</i>
Programa de Skillshare .....	5	12	11
Programas de intervención especial .....	18	17	18
WEDP .....	21	20	16
Formación para el Empleo .....	15	18	19
Comienzo del Empleo .....	23	20	17
Formación para la búsqueda de Empleo .....	5	5	8
PP/ TSD .....	4	2	1
Programa de Jobskills .....	1	1	2
Número total de programas comenzados .....	1.023	7.598	5.763

*Fuente: Oficina de Minusvalías (1995).*

En la actualidad, se suele poner poco énfasis en los programas de formación, como por ejemplo el de Formación para el Empleo, y mucho énfasis en los programas de subsidios salariales, como el de Comienzo del Empleo y el de Experiencia Laboral para Personas con Minusvalías (Oficina de Minusvalías, 1995).

En marzo de 1992, el DEET recibió financiación adicional para la creación de unas 9.000 plazas por año destinadas a los beneficiarios de las DRP, entre los que se incluye el Programa de Valoración de Minusvalías Externas, organizado por el CES, y que realiza una valoración de las habilidades. En 1991, las Unidades de Apoyo para el Acceso de los Minusválidos se introdujeron en el programa de Skillshare para ayudar al personal de dicho programa a satisfacer las necesidades de los discapacitados.

### **Servicios especializados**

El Departamento de Sanidad y Servicios Familiares es quien se encarga principalmente de financiar el empleo real, y no los programas de formación de las personas con minusvalías. El Departamento

es además responsable del Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth (CRS), que proporciona servicios de rehabilitación a los discapacitados, así como servicios de apoyo especializado al empleo en virtud de la Ley de Servicios para Minusválidos de 1986 (Disability Services Act, DSA).

### **Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth**

La DSA permite a la Commonwealth proporcionar servicios de rehabilitación de forma directa a través del CRS. La Ley estipula que los programas de rehabilitación puedan incluir:

- Empleo y formación profesional, cursos y programas de enseñanza, así como ayudas en la movilidad y otros tipos de formación para poder valerse por uno mismo.
- Ayudas y adaptación de viviendas y lugares de trabajo.
- Utensilios.

El CRS posee más de 90 unidades de rehabilitación que funcionan por toda Australia. Entre los servicios que proporcionan se incluye el consejo profesional y formación de habilidades, así como el empleo y apoyo. Estas unidades están dirigidas a las personas con minusvalías en edad laboral que tienen capacidad para aumentar su cualificación. Después del Presupuesto de 1990-91, el CRS estableció unidades de rehabilitación especial con 1.200 plazas para ayudar a volver al trabajo a personas con discapacidades psiquiátricas.

En los años 1993-94 el CRS se amplió, como parte de las Medidas de Reforma para Minusválidos, para proporcionar unas 4.500 plazas extra al año, con la finalidad de hacer frente a la demanda extraordinaria de una estrategia de empleo más activa para personas con discapacidades. Durante 1994 y 1995 unas 41.509 personas recibieron apoyo del CRS, de las cuales 6.840 consiguieron trabajo. La asistencia profesional y los programas de formación incluyen consejo y planificación, mejora de habilidades, modificación de lugares de trabajo, equipamiento y formación laboral. Actualmente el CRS se encuentra liberalizado, y la duración media de sus programas es de seis a nueve meses.

*Formación Laboral* es un programa dirigido por el CRS que proporciona formación en el trabajo a personas con minusvalías. El

programa incluye los acuerdos con una empresa para que proporcione la enseñanza y experiencia laboral durante un período de tiempo establecido. Además, también proporciona a la empresa la oportunidad de valorar las aptitudes del participante para un trabajo concreto, y al participante la oportunidad de adquirir cualificaciones de trabajo en el mercado laboral abierto. El programa no tiene ningún coste para la empresa; el CRS paga una subvención para la formación a la mayoría de los participantes y puede además proporcionarles vestimenta o utensilios fundamentales relacionados con la formación. Este programa ha sido aprobado por el Consejo Australiano de Sindicatos (Australian Council of Trade Unions).

La Ley de Servicios para Minusválidos instituyó además una reorganización principal en la provisión y financiación de los servicios para discapacitados e intentó fomentar la innovación dentro del contexto de servicios de empleo para personas con minusvalías. Asimismo, enumera varios servicios que pueden tener la aprobación para recibir ayudas económicas por parte del Gobierno Federal. La DSA vinculó la financiación de servicios de acuerdo con sus principios, objetivos y directrices. Tal y como se ha indicado antes, el propósito fundamental de la Ley era el de trasladar los servicios del empleo protegido al empleo subsidiado, y al empleo abierto, siendo su finalidad principal la de proporcionar trabajo real y remunerado.

En virtud de la DSA existen dos tipos de servicios para ayudar a aquellos minusválidos que reciben una financiación de acuerdo con el artículo 10:

- Servicios de Formación y Colocación para el empleo Competitivo, y
- servicios de empleo subsidiado para necesidades de manutención más elevadas, que dependen de los requisitos individuales de los empleados.

### **Servicios de Formación y Colocación para el Empleo Competitivo (Competitive Employment Training and Placement Services, CETP)**

Estos servicios se definen en virtud de la DSA como «servicios para ayudar a las personas con minusvalías a conseguir y/o mantener un empleo remunerado dentro del mercado laboral, y que incluyen:

- servicios para aumentar la independencia, productividad o integración de los discapacitados en los entornos laborales;
- preparación para el empleo, y servicios de empleo y formación profesional, y
- servicios de ayuda para personas con minusvalías durante el período de transición que va desde la formación especial o el empleo en entornos de trabajo subvencionados, hasta el empleo remunerado en el mercado laboral».

Su propósito es el de ayudar a aquellas personas que necesiten durante un tiempo limitado servicios de apoyo para obtener un puesto en el mercado laboral abierto, con la finalidad de proporcionarles trabajo en entornos donde la mayoría de los trabajadores no sean minusválidos. El CETP no se centra en la formación general; mejor dicho, la provisión se realiza sobre el trabajo y es específica para éste. Normalmente se realiza una valoración del usuario y se establece un programa inicial de formación y apoyo. Entre los proveedores de servicios se incluyen organizaciones privadas e instituciones públicas y benéficas (Roy Morgan Research Centre, 1992).

Los servicios son financiados por el DH&FS según el contrato existente entre el proveedor de los mismos y el Gobierno, en el que se especifica el grupo al que van dirigidos, el tipo de servicio y el número tope de personas. Estas últimas son empleadas en una gran variedad de trabajos, principalmente como obreros o trabajadores no cualificados (71%), administrativos (12%), y dependientes (9%). Aunque los empleos abarcan varios tipos de industrias diferentes, la industria de fabricación representó el 34% de los puestos de trabajo, el 17% se situó en la industria de servicios personales, alojamiento y ocio, y el 16% en el comercio mayorista y detallista (Purdon, 1992).

Se cree que las personas que utilizan los Servicios de Empleo del Programa de Servicios para Minusválidos, en lugar de los servicios convencionales del CES, tienen más posibilidades de recibir una mejor asistencia. Sin embargo, una probable desventaja que tienen los Programas de Servicios para Minusválidos son sus largas listas de espera, y su incapacidad para atender a todos los discapacitados que buscan trabajo, debido a restricciones en el personal y en la financiación. En realidad no existe ningún derecho hacia estos servicios, y el «colmo» se produce cuando éstos no seleccionan a las personas con las mayores necesidades de apoyo, y que son más difíciles de atender (Purdon, 1992).

## Servicios de empleo subsidiado

El segundo tipo de servicios de empleo que pueden financiarse en virtud de la DSA son los servicios de empleo subsidiado. La Ley define el empleo subsidiado como «los servicios que ayudan a financiar el empleo de las personas con minusvalías

- para las cuales es muy difícil conseguir un empleo competitivo con o por encima del salario normal o superior, y
- que, debido a sus minusvalías, necesitan apoyo continuo para conseguir o mantener un empleo remunerado».

Según el Comité Permanente del Senado (1992) el objetivo del empleo subsidiado incluye el trabajo, la integración y el apoyo. La integración se ve como una dimensión vital, con énfasis en el fomento de contactos y relaciones con personas no discapacitadas. El apoyo continuo a las personas que pueden desarrollarse con carácter intensivo, es muy importante. Este apoyo puede proporcionarlo maestro formador de manera permanente o puede ser un apoyo intermitente en forma de informes regulares que muestren los progresos realizados en el trabajo, e identifiquen los problemas existentes y las maneras de superarlos.

Existen varias modalidades de empleo subsidiado.

Los *enclaves* son pequeños grupos de trabajadores minusválidos que forman una unidad de producción dentro de una empresa o entorno industrial normal.

Las *pequeñas empresas* pueden tener una contrata con una industria ya existente o estar constituidas como un tipo de industria cooperativa o artesanal. Sus funciones varían y cada vez se desarrollan actividades más innovadoras, aunque se sigue teniendo en mente la noción de rentabilidad (Roy Morgan Research Centre, 1992).

Los *equipos de trabajo móviles* se encargan de contratar el trabajo para las personas en entornos de trabajo convencionales, que a menudo son tareas del tipo «servicios». Tradicionalmente, estas actividades han sido de mantenimiento de jardines, con una gran variedad de necesidades de apoyo. Sin embargo, esta modalidad significa una integración mínima con personas no discapacitadas. Este tipo de trabajo se ve como parte de la transición entre los talleres y el empleo abierto.

Los *trabajos subsidiados individuales* y el apoyo continuo en trabajos con un objetivo social convencional pueden ofrecer modelos de empleo innovadores e introducir el concepto de colaboración (Roy Morgan Research Centre, 1992).

Estas personas podrían tener mayores necesidades de apoyo que en otras formas de empleo subsidiado, por lo que puede haber varios dentro de un lugar de trabajo.

Los trabajos subsidiados individuales y los enclaves suponen solamente una pequeña contribución al empleo subsidiado en general (Roy Morgan Research Centre, 1992). El modelo de pequeña empresa domina en el sector de empleo subsidiado; esto podría ser un motivo de preocupación, ya que las pequeñas empresas podrían proporcionar el mínimo entorno de trabajo «normal». Mientras que en el empleo competitivo la remuneración suele ser salarial, la filosofía que subyace al empleo subsidiado crea necesariamente un nexo entre productividad y salario (Comité Permanente del Senado, 1992).

Los gobiernos estatales proporcionan apoyo directo e indirecto a los servicios de empleo subsidiado (Comité Permanente del Senado, 1992). En otros estados (además de en los territorios de la capital australiana) se introdujeron muchas oportunidades de empleo subsidiado por parte de los sectores públicos de la Commonwealth y del Estado, lo que se corroboró en la discusión anterior acerca de los problemas afrontados por los servicios del CETP para poder asegurar empleo dentro del sector público (Comité Permanente del Senado, 1992). Estos resultados se confirmaron en otras discusiones (Purdon, 1992).

## Evaluación

Las listas de espera para recibir los servicios del CETP y del SE son extremadamente largas. El Informe acerca del Examen de Estrategias sobre el Programa de Servicios para Minusválidos de la Commonwealth consideró que los propósitos de estos servicios no estaban claros, y levantó una preocupación especial sobre la falta de datos: «al comienzo del Examen, la escasez de datos relacionados con la planificación del programa o con la realización de los servicios financiados por el DSP era sorprendente» (Baume y Kay, 1995).

Los grupos ocupacionales más amplios están formados por obreros y trabajadores no cualificados, seguidos de los oficinistas, depen-



dientes y tenderos. La mayoría de los varones se concentran en los grupos de obreros y tenderos, y las mujeres tienden a ser oficinistas y empleadas de ventas.

El 62% de los consumidores que tuvieron acceso a estos servicios eran varones. Las personas que se beneficiaron de los servicios del CETP fueron unas 5.639, de los del SE unas 3.059, y de los servicios protegidos unos 26.015. En cuanto a los tipos de personas, el 73% tenía deficiencias intelectuales, el 7% psiquiátricas, el 6% sensoriales y el 10% físicas. De entre los usuarios de los servicios financiados por el DSP, los consumidores del CETP recibieron el salario medio semanal más elevado de 258 dólares australianos (por una media de 30 horas). Para los beneficiarios del SE el promedio fue de 132 dólares australianos (a una media de 26 horas), y para los del empleo protegido de 49 dólares australianos (por una media de 32 horas). Así mismo, se concedieron incentivos al 93% de los beneficiarios del CETP, al 67% de los del SE y al 19% de los de empleo protegido.

Los problemas de acceso son evidentes en tanto en cuanto existe una falta de representación de los aborígenes y los isleños del Torres Strait, de las personas que provienen de entornos en los que no se habla inglés, y de aquellos que viven en áreas rurales y remotas. Las críticas acerca de la financiación se refirieron a la falta de una nueva negociación de los niveles de la ayuda económica, y de consideración en cuanto a si se cumplen o no las condiciones (Baume y Kay, 1995). Una de las preocupaciones es que la financiación no se dirija a la totalidad de las personas con minusvalías, y que no exista una planificación nacional de la misma (Comisión Australiana para la Reforma de la Ley, 1996).

Como parte de las Medidas de Reforma para Minusválidos, se introdujeron durante tres años unas 4.000 plazas extra de empleo subsidiado para los jóvenes con las minusvalías de mayor gravedad.

El Programa de Servicios para Personas con Minusvalías deberá financiar sólo aquellos servicios que ofrecen empleo y preparación para el mismo, con un mayor énfasis en los rendimientos que en el proceso (colocación, duración, satisfacción, salarios, inclusión) (Baume y Kay, 1995).

Según un estudio realizado acerca de los minusválidos que se benefician del DSS, el 30% conservaba sus aspiraciones laborales, especialmente las personas jóvenes y optimistas sobre la mejora de sus condiciones médicas. (Jonczyk y Smith, 1990). Entre ellos existía

la creencia de que la capacidad de volver al trabajo estaba determinada en gran parte por la disponibilidad de programas laborales, pero, sin embargo, la mayoría tenía un conocimiento muy pobre de los servicios disponibles. Además, muchos se sentían cohibidos debido a sus deficiencias, bajos niveles de formación y conocimientos obsoletos. Los empresarios también afirmaron tener reservas para contratar a personas con minusvalías. Jonczyk y Smith (1990) concluyen que «la decisión del empleo es una decisión compleja, y existe la necesidad de formar y ayudar a las personas con minusvalías para que tomen sus decisiones en base a la información recibida. Partiendo de esta idea, resulta razonable afirmar que la ayuda individual debería marcar una diferencia en los proyectos laborales».

### **Provisión de formación a nivel estatal**

Dentro de los Estados, la responsabilidad sobre la formación se distribuye entre varias autoridades estatales, que incluyen Juntas de Formación, Departamentos de Trabajo y/o de Industria y Servicios de Comunidad. Muchos de los servicios de la DSA reciben la financiación de Gobiernos Estatales. Existen también varios ejemplos de formación para aprendices a nivel estatal (Comité Permanente del Senado, 1992).

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

### **Ley contra la discriminación de los minusválidos**

La Ley contra la discriminación de los minusválidos (DDA) se inició como parte de los asuntos de justicia social del entonces gobierno para las personas con minusvalías. Aunque la mayoría de los Estados y Territorios poseen legislaciones en contra de la discriminación, el prestigioso Informe Ronalds (1990) consideró que se debería introducir legislación a nivel nacional. Así, la posterior DDA fue presentada al Parlamento Federal en octubre de 1992 (y aprobada el 5 de noviembre de 1992). Esta Ley es administrada por el Comité para la Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos, bajo la dirección del Comisario contra la Discriminación de los Minusválidos.

La Ley se aplica a las actuaciones de la Commonwealth y del gobierno estatal o local, así como a las del sector privado. No existen

exenciones especiales para las empresas con bajo número de trabajadores.

Los objetivos de la Ley, tal y como se exponen en el artículo 3 son:

- eliminar, en la medida de lo posible, la discriminación contra las personas por motivos de minusvalía en las áreas de:
  - trabajo, alojamiento, formación, acceso a establecimientos, clubes y deportes;
  - la provisión de bienes, instalaciones, servicios y terrenos;
  - las leyes existentes;
  - la administración de los programas y leyes de la Commonwealth;
- asegurar, en cuanto sea factible, que las personas con minusvalías tienen el mismo derecho a ser iguales ante la ley que el resto de la sociedad;
- promover dentro de la sociedad el reconocimiento y la aceptación de la idea de que los minusválidos tienen los mismos derechos fundamentales que el resto de las personas.

La Ley se ocupa además de todas las áreas relativas al trabajo, entre las que se incluyen la selección (anuncios, solicitudes de trabajo y entrevistas), el empleo, el ascenso, el despido y el acceso a establecimientos.

Asimismo se incluyen todos los tipos de categorías laborales:

- el empleo;
- el empleo a comisión;
- el empleo con contrato;
- las sociedades;
- las organizaciones legalmente constituidas;
- las agencias de colocación.

Además la Ley (como todas las legislaciones de este tipo) establece la condición de que el candidato sea capaz de cumplir los «requisitos inherentes» al trabajo. De forma semejante existe la cláusula de exención «tareas extenuantes sin causa justificada» con la condición de que los servicios o instalaciones especiales sean proporcionados por las empresas. La DDA no define con qué criterio se puede considerar tarea extenuante sin causa justificada a cualquier cambio o modificación especial, ya que esto se decide caso por caso. Las provisiones de la Ley incluyen la discriminación que implique acoso, y la discriminación contra las personas que se relacionen con minusválidos.

El Comité para la Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos tiene determinadas funciones de supervisión. Por ejemplo:

- indagar acerca de las violaciones de los derechos y conciliar;
- supervisar los requisitos;
- fomentar el entendimiento, aceptación y conformidad con la ley;
- investigar;
- ofrecer recomendaciones.

Existen dos caminos diferentes para poner una demanda. En primer lugar, la Ley estipula el nombramiento de un Comisario/a contra la Discriminación de los Minusválidos al que se le notifica la posible infracción de la legislación a través del Comité, y en cuyo nombre actuará cuando realice la investigación. En segundo lugar, el comisario/a puede investigar los asuntos que se le confían de forma independiente, tal y como lo establece la legislación. La Ley define la función del Comisario como la de «investigar acerca de la Ley e intentar, mediante conciliación, hacer efectivo un acuerdo sobre el asunto al que la Ley se refiere» [artículo 71 (1)].

El Comisario dispone de un mecanismo adicional de compensación si se comprueba que la infracción es difícil de rectificar. Según la legislación, si el Comisario piensa:

- a) que un asunto no puede solucionarse mediante conciliación; o
- b) ha intentado solucionar el asunto mediante conciliación pero no ha tenido éxito; o

- c) piensa que el asunto es tal que debe remitirse al Comité; deberá remitir el asunto al Comité junto con un informe en el que se detallan las investigaciones llevadas a cabo por el Comisario acerca del asunto [artículo 71 (6)].

El Comité podrá hacerse cargo de los asuntos que le remitan tanto el Comisario como el Ministro. Además, investigará cualquier caso que se le remita y podrá aplicar sanciones por incomparecencia y no presentación de los testigos y material requeridos. Por último, podrá iniciar un procedimiento en el Tribunal Federal para hacer cumplir cualquier determinación a que se llegue.

Además se han sacado conclusiones importantes de la temprana experiencia e implementación de la Ley contra la Discriminación de los Minusválidos (Newell, 1995). Primero, la Ley fue una medida impuesta, sin el «correspondiente aumento de activistas con una buena formación y especializados en minusvalías». Segundo, el nivel de servicios de apoyo disponibles para las personas que ponen demandas es inadecuado. Tercero, la responsabilidad de probar la discriminación recae en los individuos, pero sin proporcionar a los minusválidos ningún recurso significativo que les ayude a ello. Cuarto, existen dudas acerca de si la legislación mejorará las actitudes hacia los minusválidos. Quinto, las normas deben reflejar las experiencias de grupos «doblemente» desfavorecidos, tales como las mujeres y los grupos aborígenes. Así, un requisito importante es la evaluación que hace el consumidor acerca de la efectividad de la DDA y de la Oficina de Comisarios contra la Discriminación de los Minusválidos (Newell, 1995).

Desde que la Ley se hizo efectiva el 1 de marzo de 1993, se han presentado más de 500 demandas en virtud de la misma al Comité para la Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos. Actualmente, existen más investigaciones acerca de esta Ley que acerca de cualquier otra legislación sobre Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos (Oficina de Minusvalías, 1995). Algunas grandes empresas han desarrollado o están pensando en desarrollar Planes de Acción en virtud de la DDA. La mayor parte de las instituciones del sector terciario han introducido Planes de Acción para facilitar el acceso y la provisión de los servicios de apoyo. El siguiente paso será el conseguir que la pequeñas empresas desarrollen tales planes.

## Legislación contra la discriminación a nivel estatal

La DDA no intenta excluir el funcionamiento de la legislación estatal en áreas similares. Lo que es más, esta última se considera capaz de funcionar de forma consistente con la DDA. Siete Estados han introducido una legislación referente a la discriminación por motivos de minusvalía:

- Nueva Gales del Sur (Ley contra la Discriminación de 1977).
- Victoria (Ley para la Igualdad de Oportunidades de 1984).
- Australia Meridional (Ley para la Igualdad de Oportunidades de 1984).
- Australia Occidental (Ley para la Igualdad de Oportunidades de 1984).
- Territorio de la Capital Australiana (Ley contra la Discriminación de 1991).
- Queensland (Ley contra la Discriminación de 1991).
- Territorio Norte (Ley contra la Discriminación de 1992).

La Legislación a nivel estatal hace que sea ilegal el discriminar, ya sea directa o indirectamente, debido a deficiencias físicas o intelectuales. Estas provisiones se extienden a los aspirantes a un trabajo, empleados, representantes a comisión, representantes a sueldo, socios y miembros de sindicatos. La legislación estatal incluye, al igual que la legislación de la Commonwealth, la cláusula de «cambio razonable» o «adaptación razonable». La legislación del Estado de Australia Meridional establece una diferencia aparente, al afirmar que «no es ilegal pagar categorías diferentes de sueldos, salarios u otra remuneración a las personas con deficiencias físicas».

A nivel estatal, las demandas se presentan a los Comisarios estatales para la Igualdad de Oportunidades. Los Estados pueden, por último, hacer cumplir sus determinaciones, cuando el Comité para la Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos (hasta la legislación de 1992) no pudieran hacerlo. La mayoría de las demandas se resuelven por conciliación y muy pocas llegan a los tribunales.

## Legislación sobre la igualdad de oportunidades a nivel estatal

Además de la ley contra la discriminación, con su deber de adaptación, algunos Estados y departamentos gubernamentales han incorporado también una legislación sobre la igualdad de oportunidades. Parte de la ley contra la discriminación del Estado de Nueva Gales del Sur de 1977, requiere que los departamentos gubernamentales y algunas autoridades estatutarias preparen e implementen un plan de gestión de igualdad de oportunidades para varios grupos, entre los que se incluyen a las personas físicamente discapacitadas. Asimismo, se deberán presentar informes anuales a la Dirección de Igualdad de Oportunidades en el Empleo Público. Estos planes de igualdad de oportunidades incluyen, de varias maneras, lo que muchas personas entienden por estrategias de acción positivas. Si el Director no está satisfecho con el plan podrá remitirlo a la Junta contra la Discriminación para que se investigue. Las provisiones son principalmente las mismas que en la ley de igualdad de oportunidades de Australia Occidental de 1984.

El artículo 15 A de la Ley de Servicio Público del Estado de Victoria de 1974, dispone algunos principios generales de «igualdad de trato» que han de seguirse para administrar dicha ley. El artículo 82 de la ley para la Igualdad de Oportunidades de Australia Meridional de 1984 tiene una provisión que posibilita que se tomen medidas para asegurar la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con deficiencias físicas.

### Provisión federal

Existen normas adicionales legislativas que ofrecen oportunidades para la integración de los minusválidos en el mercado laboral. Éstas incluyen:

*La Ley de Servicios Públicos de 1922:* en virtud de las provisiones para la igualdad de oportunidades en el empleo de esta ley, los Departamentos del Gobierno Federal son «responsables de eliminar la discriminación injustificada contra las personas con minusvalías». El artículo 7 incluye de forma específica las personas que son física o mentalmente discapacitadas en los grupos protegidos, para los cuales se deben desarrollar los programas de igualdad de oportunidades en el empleo. Sin embargo, está justificado el no realizar un «cambio razonable» cuando puede demostrarse «tarea extenuante sin causa justificada».

La *Ley de EEO (Autoridades de la Commonwealth) de 1987*: esta ley se diseñó para proteger los intereses de determinados «grupos protegidos» en las autoridades de la Commonwealth. Estas autoridades deben presentar un informe anual, bien al Ministro pertinente o al Comité para el Servicio Público.

La Ley de Servicios Públicos se encuentra actualmente en revisión y el Gobierno se ha comprometido a introducir una nueva Ley de Servicio Público más eficaz. Asimismo, no está claro cómo va a impactar la nueva Ley para las Relaciones en el Lugar de Trabajo de 1996 dentro del sector público.

## POLÍTICAS DE PERSUASIÓN

El Programa de Servicios para Minusválidos posee un gran número de iniciativas destinadas a la industria y dirigidas al sector empresarial, para fomentar el empleo de las personas con minusvalías. Estas iniciativas cuentan con el apoyo de empresas importantes e incluyen a veces la colocación de los discapacitados en puestos de trabajo, y cambios de actitud y de política. Estas estrategias abarcan tres medidas de gran amplitud:

- iniciativas individuales de empresa;
- iniciativas de grupos de empresas;
- iniciativas generalizadas.

Las iniciativas *individuales de empresas* intentan conseguir cambios en la política de colocación y empleo, con el propósito de conseguir resultados de empleo directos para los minusválidos. En 1992 se introdujeron las Oficinas Especiales de Colocación y Empleo (Special Employment Placement Officers, SEPOs) para trabajar con las grandes empresas en el empleo y colocación de las personas con minusvalías. La Commonwealth financió los salarios de los funcionarios de colocación contratados por las empresas, incluyendo bancos y cadenas de supermercados.

Las iniciativas de *grupos de empresas* dirigen su atención hacia el marketing y la colocación de las personas con minusvalías. El Proyecto Conjunto de Asociación e Industria (Partnership With Industry Project, PWIP) financió los servicios de empleo para minusválidos que trabajaran junto con las grandes empresas en la coloca-



ción de personas discapacitadas dentro del empleo convencional. Para llevar a cabo el PWIP no se destinó ningún presupuesto nuevo, sino que fue más bien el resultado de la cooperación y coordinación entre gobierno e industria. El proyecto estuvo en funcionamiento hasta diciembre de 1995 y tuvo como resultado 1.000 colocaciones.

Durante 1994-95 unas 285 personas recibieron asistencia del SEPO, y unas 533 fueron atendidas por el PWIP (Servicios de Salud y Familia, Informe Anual 1994-95). No existe ninguna otra referencia a estos programas en el informe anual de 1995-96.

Las iniciativas *generalizadas* comprometen de forma más general a la industria, al aumentar el conocimiento de los derechos y capacidades de los minusválidos en el mercado laboral, y también en el progreso en la estrategia de transiciones del gobierno (por ejemplo, el Proyecto Nacional sobre Minusvalías) (Oficina de Minusvalías, 1995).

El Premio a las Empresas del Año concedido por el Primer Ministro, es un intento de cambiar las actitudes. El Premio comenzó en 1990 con el propósito de crear una plataforma a nivel nacional que reconociera tanto a los trabajadores con minusvalías como a sus empresas. Cada año el Primer Ministro concede premios a las empresas que hayan proporcionado a las personas con minusvalías las mejores oportunidades de trabajo dentro del empleo convencional. Las empresas pueden proponerse como candidatas, o pueden ser los servicios financiados por el mercado laboral o por el Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth quienes les propongan para el premio. Los premios están patrocinados por las instituciones sociales, y continúan con el nuevo gobierno. La iniciativa ha tenido éxito y en 1990 hubo 90 nominaciones y unas 260 en el año 1993.

El Programa de Marketing de las Medidas de Reforma para Minusválidos se diseñó para informar tanto a las personas como a las organizaciones, acerca de los beneficios de las DRP. Dicho programa ha contribuido a que existan actitudes más positivas entre los empleados, aunque éstas han de verse dentro del amplio contexto de los cambios ocasionados por la Ley de Servicios para Minusválidos de 1986, y la Ley contra la Discriminación de los Minusválidos de 1992. En general se cree que existe alguna mejora en el número de empresarios que están dispuestos a contratar personas con minusvalías (Oficina de Minusvalías, 1995).

Además, también se realizó una serie de programas piloto para dar a conocer la problemática de la minusvalía por parte de los sindicatos y de las empresas, que terminaron a finales del año 1993 (Informes sobre el Cumplimiento del Programa, 1993-94).

## **EMPLEO ABIERTO: INCENTIVOS ECONÓMICOS**

### **Incentivos para las personas con minusvalías**

#### **Sistema de salarios subvencionados**

El Sistema de Salarios Subvencionados (Supported Wage System, SWS<sup>2</sup>) es un programa voluntario que se introdujo en julio de 1994. Su finalidad es poder ser útil a 1.000 personas cada año a nivel nacional, y dar cobertura a unas 3.000 para el año 1997. El SWS es gestionado por una Dirección del Departamento de Sanidad y Servicios Familiares, con representantes en cada territorio y Estado. El SWS se introdujo debido a los resultados de varios estudios, según los cuales las personas con minusvalías necesitan un sistema salarial basado en la productividad (Departamento de Servicios Humanos y Sanidad, 1995). El SWS se propone abarcar la gama de servicios proporcionados por las oficinas de colocación financiadas por el Programa de Servicios para Minusválidos, que intentan colocar a las personas dentro del empleo abierto.

Para poder ser apto, el trabajador ha de cumplir los requisitos de deficiencia necesarios para recibir la pensión de manutención por minusvalía, y estar valorado como incapaz de trabajar al menos 30 horas a la semana con un salario completo. El trabajo deberá cubrirse mediante un subsidio o provisión industrial que haga legal la concesión de salarios con subsidios prorrateados.

El SWS utiliza un proceso especial de valoración de salarios, fruto de la consulta con grupos de sindicatos y empresarios, que determina la productividad de una persona en el trabajo. Este proceso funciona a nivel nacional y se encuentra sujeto a los criterios del Gobierno Federal. El sistema de valoración se realiza según los subsidios y utiliza los niveles de resultados de personas en puestos similares como el punto de referencia para medir las habilidades y productividad de los trabajadores discapacitados. El SWS supone una

---

<sup>2</sup> Supported Wage System Handbook, Edición de junio de 1995, Supported Wages Management Unit.

mejora frente a los programas anteriores que hacían posible el pago de sueldos inferiores a una remuneración completa, ya que el pago de salarios se encuentra estrictamente controlado mediante el uso de un sistema de valoración a nivel nacional, y del compromiso de los sindicatos en el proceso de valoración de salarios. Las valoraciones son realizadas por los empresarios y un asesor inscrito o por un empresario y un representante del sindicato.

Después de la valoración salarial, una persona que anteriormente recibía la pensión de mantenimiento por minusvalía (DSP), pasará a recibir el Suplemento Salarial por Minusvalía (Disability Wage Supplement, DWS). La cantidad del DWS depende del salario y los demás ingresos que reciba la persona. Además, cuando el trabajo finaliza, los procedimientos para pasar del DWS al DSP son bastante sencillos. Una persona puede continuar recibiendo el DWS hasta 12 meses después de haber conseguido un salario completo, con sujeción a un examen de ingresos (DSS, 1995).

De entre las personas que tuvieron acceso al programa, tres cuartos eran varones, más de tres cuartos menores de 35 años, y más de tres cuartos tenían algún tipo de deficiencia intelectual. Los subsidios se concedieron a obreros y limpiadores en el 36% de los casos, y a tenderos y trabajadores de fábricas en el 15%. La productividad media se calcula en el 60% y el número de horas semanales trabajadas de 23, con unas ganancias de 140 dólares australianos por semana. Los empresarios están empezando a tomar decisiones en función de las dificultades económicas (Trabajo en Progreso, 1996). Cuando el SWS cumpla tres años de funcionamiento se realizará una valoración oficial del mismo.

El SWS concede además:

- ayuda para la formación en el trabajo;
- un sueldo pagado por la empresa de al menos 45 dólares australianos por semana durante el período de prueba. Después de un período de prueba de hasta 12 semanas se realiza una valoración. Muchos trabajadores podrían además recibir durante este período la Pensión de Mantenimiento por Minusvalía;
- mantenimiento de ingresos para quienes reúnan los requisitos necesarios para el Suplemento Salarial por Minusvalía (DWS);
- un Pago de Incorporación al Empleo de 300 dólares australianos para ayudar con los costes de comienzo de trabajo;

- una ayuda económica de hasta 5.000 dólares australianos para las modificaciones necesarias del lugar de trabajo.

### **Subsidio de Movilidad**

Un Subsidio de Movilidad está a disposición de aquellas personas con minusvalías que realizan un curso de formación o tienen un empleo de al menos 8 horas semanales, que no pueden utilizar el transporte público sin ayuda (y que no hayan comprado un vehículo ni recibido una exención fiscal durante los dos últimos años). El número de usuarios del Subsidio de Movilidad aumentó de 13.462 personas en noviembre de 1991, a 20.943 en junio de 1994. La cantidad es de 51,50 dólares australianos cada 15 días.

### **Ayudas y Vehículos**

El artículo 135 A (1), relativo al transporte del Capítulo Primero de la Ley Fiscal sobre Ventas (Exenciones y Clasificaciones), establece una subvención para la exención en la compra de un nuevo vehículo de motor, para aquellas personas que no pueden utilizar determinados tipos de transporte público y que además tienen un «trabajo remunerado». El artículo 42 C de esta misma Ley estipula la exención de impuestos en los bienes que se utilizan para modificar tanto vehículos nuevos como de segunda mano. De forma reciente, se han realizado enmiendas que han ampliado las exenciones sobre los bienes utilizados para modificar vehículos que se usen solamente para el transporte de personas con discapacidades.

### **Pago de Incorporación al Empleo**

Los beneficiarios de la Pensión de Manutención por Minusvalías que comiencen a trabajar a tiempo completo durante al menos 30 horas semanales, y aquellas personas cuyos ingresos por trabajo sobrepasen la cuantía requerida, podrán tener derecho a un Pago de Incorporación al Empleo de 300 dólares australianos. El número de personas que tuvieron derecho al Pago entre julio de 1993 y junio de 1994 se situó en 4.129<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Los Pagos de Incorporación al Empleo se abolieron en marzo de 1997.

## Ayudas a las empresas

Tanto los programas de subsidios salariales generales como especializados proporcionan incentivos a las empresas.

### Programas generales de subsidio salarial

El Programa de *Comienzo del Empleo* es el principal programa a nivel general, que fomenta la colocación de los desempleados de larga duración u otros grupos en situación desfavorecida. El programa se introdujo en 1991, y se amplió y reorganizó en 1994 (como parte de la iniciativa de la Nación Trabajadora), y proporciona, con mucho, el número más elevado de colocaciones subvencionadas.

Aquellos minusválidos que reciban el DSP y que tengan el refrendo de un Panel de Minusvalías con un Plan de Actividad aprobado, pasan, de forma inmediata, a ser aptos para el programa de Comienzo del Empleo, mientras que otras personas con discapacidades e inscritas en el Servicio de Empleo de la Commonwealth no lo son hasta después de 4 semanas.

Los subsidios para el Comienzo del Empleo tienen carácter temporal, ya que pueden pagarse desde un mínimo de 13 semanas hasta un máximo de 26, más una cantidad fija de incorporación de 1.000 dólares australianos para las personas que llevan en paro más de 18 meses. Se espera que la empresa (tanto en el sector público como en el privado) mantenga al empleado en su puesto al menos durante los tres meses que siguen al período del subsidio. Los tipos de subsidio varían dependiendo del tiempo que la persona haya estado en paro, y también de la edad y de la relativa desventaja de la persona que busca trabajo. Así, en 1995-96, éstos oscilaron entre 150 y 325 dólares australianos por semana, para los adultos que trabajaban a tiempo completo. Las empresas deberán pagar subsidios (o convenios empresariales) pero los subsidios se pagarán a prorrata a aquellos trabajadores a tiempo parcial que trabajen al menos 80 horas mensuales (o menos para los beneficiarios del DSP dependiendo de la naturaleza y gravedad de la minusvalía). Con la finalidad de flexibilizar la oferta, se establecieron subsidios para el trabajo a tiempo parcial que exceda de 20 horas, pero que cubra sólo a un porcentaje muy pequeño de participantes minusválidos.

El *Subsidio de Formación a Nivel Nacional* está diseñado para colocar a los desempleados de larga duración, especialmente a los

que dejaron de ir al colegio, en trabajos que incluyan formación acreditada. Desde 1994 este programa viene desarrollando una gran variedad de subsidios para la formación. Los subsidios son similares a los del programa de Comienzo del Empleo, y pueden además incluir primas a las empresas. El Sistema Australiano de Aprendizaje (Australian Traineeship System, ATS) del DEETYA, ofrece cursos de aprendizaje que suelen tener una duración de 12 meses, y que combinan la formación en el trabajo con la formación oficial fuera del trabajo ofrecida a través de escuelas técnicas y de formación continua. Sin embargo, el grado de participación de personas con minusvalías es extremadamente bajo (Comité Permanente del Senado, 1992).

### **Programas especiales de subsidio salarial**

El *subsidio salarial para aprendices con minusvalías* concede ayudas a aquellos minusválidos que están predeempleados para trabajar y que desean adquirir un aprendizaje para después realizar un cursillo básico como parte de su formación. Las empresas pueden conseguir una rebaja del salario si aceptan el envío de una persona con discapacidad de parte del CES. Este subsidio se podría conceder para el período de aprendizaje, con primas de cumplimiento, así como una ayuda extra destinada a las modificaciones necesarias del lugar de trabajo y a la asistencia de un tutor. Todas las empresas pueden ser aptas para el subsidio, incluyendo a la Commonwealth y al gobierno estatal y local.

En virtud del *Programa de Experiencia Laboral para Personas con Minusvalías (WEPD)*, se harán efectivos salarios de hasta 3.600 dólares australianos (cifras de 1995-96) por cada persona remitida por un Panel de Minusvalía, durante un período de 12 semanas aproximadamente para los empleos a tiempo completo, y de alrededor de 20 semanas para los trabajos a tiempo parcial de al menos 20 horas semanales. Las empresas podrán recibir además hasta 2.000 dólares australianos por usuario para costes adicionales necesarios, tales como la adquisición de equipamiento especial y la realización de las adaptaciones necesarias.

Durante 1995-96, la asignación para los programas de subsidio salarial fue de 397 millones de dólares australianos, destinados a cubrir aproximadamente 167.000 puestos de trabajo, de los cuales alrededor de 1.600 fueron para beneficiarios del DSP dentro del programa de comienzo del empleo. En virtud de los planes presu-

puestarios de 1996-97, conviene señalar que los programas de subsidio salarial se hacen «efectivos» después de un período de transición según la «nueva corriente de financiación» de la empresa que proporciona el empleo.

En 1992, el 23% de todos los usuarios minusválidos que realizaban un programa, entraron en el empleo subsidiado por medio del programa de Comienzo del Empleo; esta cifra aumentó al 30% en 1993 y al 33% durante la primera mitad de 1994. Precisamente entre los beneficiarios del DRP (principalmente personas que recibían el DSP), los porcentajes de utilización del programa de Comienzo del Empleo eran un poco más bajos aunque similares, mientras que más del 20% utilizaba además de forma consistente el otro programa de subsidio, el WEPD. Los resultados de una investigación cualitativa indicaron que el WEPD era el más valorado de entre todos los programas para minusválidos del DEETYA, y el que conducía a los resultados más satisfactorios cuando se utilizaba con vistas a una colocación en el programa de Comienzo del Empleo. De este modo, ambos programas se unieron de forma más oficial en 1994.

### **Ayudas económicas para adaptaciones del puesto de trabajo**

Un programa de ayudas económicas, *el Subsidio para Modificaciones del Lugar de Trabajo*, ha concedido, desde 1991, hasta 5.000 dólares australianos a las empresas del sector privado que contratan participantes minusválidos en algún programa del DEETYA, para la compra, alquiler o «leasing» de equipamiento necesario, o para adaptar el puesto de trabajo y permitir así que la persona con discapacidades pueda realizar sus tareas.

### **EMPLEO PROTEGIDO**

El empleo protegido en Australia se creó en un principio debido a la preocupación de las organizaciones de ayuda humanitaria y de voluntariado. Poco a poco, estas organizaciones comenzaron a recibir ayuda económica directa, según las condiciones estipuladas en la Ley de Empleo Protegido de 1967 (Sheltered Employment Act). Las ayudas económicas posteriores tenían como finalidad proporcionar incentivos para la transición. La Ley de Ayuda a Personas con Discapacidad de 1974 (Handicapped Persons Assistance Act) asumió la mayoría de las provisiones.

En virtud de la DSA, se dejó de aprobar la financiación de los talleres de readaptación y centros de terapia ocupacional, y en su lugar los servicios de empleo competitivo y subsidiado tienen un mayor reconocimiento. Hubo, sin embargo, un período de transición de cinco años que terminó en junio de 1992, y durante el cual los proveedores de servicios pudieron hacer cambios en sus provisiones. Después de 1986 los talleres de readaptación se quedaron desfasados. El anterior gobierno de la Commonwealth no concedió ninguna nueva financiación, pero si las organizaciones demostraban sus progresos podrían disponer de la misma. El propósito era poder disponer de opciones más sencillas, y que los centros de terapia de adultos se convirtieran en servicios de apoyo para poder acceder a un modo de vida y formación social independientes. El período de transición se extendió posteriormente a 1995, y se amplió después de forma indefinida. La mayoría de los empleados de talleres de readaptación reciben un subsidio de empleo protegido (recientemente la pensión de manutención por minusvalías). Normalmente este subsidio, además de un incentivo, va a parar al empresario, quien lo hace efectivo al trabajador junto con el pago de su sueldo.

En los últimos años, desde que se aprobó la DSA, la actuación de los servicios de empleo protegido ha sido objeto de un intenso debate. El nuevo gobierno conservador elegido en marzo de 1996 ha anunciado un número de cambios de gran interés para las personas con minusvalías. La preocupación más importante se refiere a la forma de ver el gobierno los talleres de readaptación como servicios apropiados para personas con discapacidades. Los servicios de apoyo pueden ahora remitir personas al empleo protegido, a diferencia de lo que sucedía con el gobierno anterior, que se centraba más en las opciones de empleo abierto. El gobierno anterior estableció Criterios para los Servicios de Minusvalías a Nivel Nacional, sin embargo, el gobierno actual considera los criterios demasiado rígidos y se propone modificarlos.

## RESUMEN

En Australia, la provisión legal para la integración de los minusválidos va estrechamente unida a las medidas legislativas, tanto a nivel de la Commonwealth como a nivel estatal. La provisión para personas con minusvalías en la Ley del Comité para la Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos (1986), se complementó con la Ley contra la Discriminación de los Minusválidos (1992) que cubre los problemas de discriminación en los gobiernos de la Common-



wealth, estatales y locales, así como en el sector privado. Se ocupa de todos los aspectos laborales, entre los que se incluyen la colocación, promoción en el empleo, el despido y el acceso a establecimientos. El Comité para la Igualdad de Oportunidades y Derechos Humanos supervisa la Ley. La mayoría de los Estados poseen leyes contra la discriminación, que intentan ser compatibles con la legislación que funciona a nivel de la Commonwealth. Los Comisarios estatales para la Igualdad de Oportunidades son quienes reciben las demandas, que se resuelven por conciliación en la mayor parte de los casos.

Las obligaciones legales relacionadas con el empleo abierto incluyen legislación para la igualdad de oportunidades a nivel estatal cuya finalidad es conseguir la igualdad en el empleo, y no quedarse sólo en la no discriminación. Dentro de los servicios públicos Federales (Ley de Servicios Públicos de 1922), y de las autoridades de la Commonwealth (Ley de Autoridades de la Commonwealth de 1987, EEO) existen medidas semejantes para conseguir la igualdad en el empleo. La Ley de Servicios Públicos se encuentra actualmente en revisión, y el gobierno se ha comprometido a introducir una nueva Ley de Servicio Público más eficaz.

El aumento del desempleo ha hecho difícil para los minusválidos el conseguir y mantener un empleo, sobre todo para los que no tienen experiencia laboral. En el Presupuesto Federal de 1996-97, se han anunciado una serie de cambios importantes en la política que están afectando a la totalidad del mercado laboral, y que podrían tener consecuencias para los minusválidos. Estas reformas pretenden mejorar los servicios, crear una mayor posibilidad de elección y permitir la flexibilidad entre los sectores público, privado y de comunidad.

La atención se ha centrado en los grupos que tradicionalmente han estado en situación desfavorecida para tener acceso a los servicios para minusválidos: Aborígenes y habitantes de Torres Strait, personas que proceden de entornos en los que no se habla inglés, personas con discapacidades psiquiátricas y aquellas que tienen gran necesidad de apoyo.

Existen algunas controversias acerca de las definiciones de minusvalía entre las organizaciones de discapacitados y los gobiernos estatales y de la Commonwealth. Las definiciones pueden además diferir entre Departamentos, haciendo difícil determinar exactamente a qué grupos de personas se refieren, y si los programas son capaces de satisfacer la gran cantidad de necesidades según el tipo y nivel de

la discapacidad. La Ley contra la Discriminación de los Minusválidos establece un concepto muy amplio de minusvalía, considerando como tal: las discapacidades físicas, intelectuales, psiquiátricas, sensoriales, neurológicas o de aprendizaje. También incluye la discriminación contra una persona por portar algún organismo que pueda causar enfermedad (por ejemplo el virus del SIDA).

La provisión de servicios de apoyo al empleo se encuentra dividida en dos Departamentos, el Departamento de Enseñanza, Empleo, Formación y Asuntos para la Juventud (el DEETYA), y el Departamento de Sanidad y Servicios Familiares (el DH & FS). El DH&FS es el responsable de la financiación de los servicios de empleo especiales, y es quien principalmente financia el empleo real en lugar de los programas de formación. El DEETYA se ocupa del mercado laboral y ofrece programas de formación y experiencia laboral; estos programas incluyen los de Formación para el Empleo, Comienzo del Empleo, Asistencia en la Búsqueda de Empleo, Intervención Especial y el de Skillshare. Actualmente, se suele poner menos énfasis en los programas de formación, como el de Formación para el Empleo, y más en los programas de subsidios salariales, tales como los de Comienzo del Empleo y Experiencia Laboral para Minusválidos.

El DH&FS es quien principalmente financia el trabajo real, en lugar de los programas de formación para personas con minusvalías. El Departamento es responsable del Servicio de Rehabilitación de la Commonwealth (CRS), que proporciona servicios de rehabilitación a los minusválidos, y se ocupa de la provisión de servicios de apoyo especiales en virtud de la Ley de Servicios para Minusválidos (DSA). La DSA introdujo una reorganización importante de los servicios especiales para minusválidos. Esta ley tenía como finalidad fomentar la innovación dentro del contexto de la oferta de servicios de empleo para minusválidos, y anuló los servicios de empleo protegido segregatorio estableciendo en su lugar los servicios para la Colocación y Formación en el Empleo Competitivo (CETP) y los servicios de Empleo Subsidiado (SE).

Los servicios del CETP están a disposición de aquellas personas que necesitan servicios de apoyo por un tiempo limitado, para poder obtener un puesto en el mercado laboral. La idea es proporcionar empleos donde la mayor parte de los trabajadores no sean minusválidos. Varios proveedores de servicios ofrecen plazas (organizaciones privadas, organismos públicos e instituciones benéficas). Los servicios del SE son útiles para quienes necesitan un apoyo continuo si quieren mantener su empleo. Este apoyo puede tener carácter intensivo.

Las Medidas de Reforma para Minusválidos aumentaron la inversión en incentivos económicos, tanto para los empresarios como para los trabajadores. Además se introdujeron retribuciones con el fin de animar a los minusválidos a desarrollar su potencial laboral mediante rehabilitación, formación y programas del mercado laboral. Los principales rasgos de las Medidas de Reforma para Minusválidos incluyen cambios en los criterios para poder optar a una pensión de manutención por minusvalía, un programa más amplio con mayor número de plazas para rehabilitación, así como una mejor coordinación entre el Departamento de Seguridad Social (DSS), el DEETYA y el CRS. Los paneles de Minusvalía interdepartamentales ayudan a los beneficiarios de una pensión de manutención por minusvalía para acceder a los programas.

El Sistema de Salarios Subvencionados (SWS) es un programa voluntario que se introdujo en julio de 1994. Para poder optar al mismo, el DSS tiene que aceptar que el trabajador cumple los requisitos de discapacidad necesarios para recibir la pensión de manutención por minusvalía; entre éstos se incluyen el ser catalogado como incapaz de trabajar durante al menos 30 horas semanales con un salario completo. El trabajo deberá cubrirse mediante un subsidio o provisión industrial que haga legal la concesión de salarios con subsidios prorrateados. El SWS utiliza un proceso especial de valoración de salarios a nivel nacional, que determina la productividad de una persona en el trabajo. El SWS proporciona además ayudas para la formación en el trabajo, un sueldo pagado por la empresa de al menos 45 dólares australianos semanales durante el período de prueba, un mantenimiento de ingresos a las personas que opten al nuevo Suplemento Salarial por Minusvalía, y ayuda económica para los costes de cualquier modificación necesaria del lugar de trabajo hasta 5.000 dólares australianos. Los empresarios que contraten trabajadores mediante el SWS pueden recibir un pago de incorporación al empleo.

Las personas con minusvalías que realizan un curso de formación o tienen un empleo de al menos 8 horas semanales, y no puedan utilizar el transporte público sin ayuda, podrán disponer de un Subsidio de Movilidad.

El programa convencional de subsidios salariales de Comienzo del Empleo concede subsidios de carácter temporal entre 13 y 26 semanas. Los minusválidos beneficiarios de una pensión de manutención por minusvalía remitidos por un panel de discapacidad, y las personas inscritas como minusválidos en el CES, son aptos para el

programa o bien de forma inmediata o después de 4 semanas. En virtud del Programa de Experiencia Laboral para Personas con Minusvalías, las personas con discapacidades que tengan el refrendo de un panel de minusvalía reciben un salario completo por un período de 12 a 20 semanas de trabajo.

El Programa de Servicios para Minusválidos posee un gran número de iniciativas para la industria dirigidas al sector empresarial, para fomentar el empleo de las personas con minusvalías. El *Premio a la Empresa del Año*, concedido por el Primer Ministro, establece una plataforma a nivel nacional que reconoce tanto a los trabajadores discapacitados como a sus empresas.

En virtud de la DSA se dejó de aprobar la financiación de los talleres de readaptación y los centros de terapia ocupacional, y en su lugar los servicios de empleo competitivo y subsidiado tienen un mayor reconocimiento. El nuevo gobierno conservador elegido en marzo de 1996 ha anunciado una serie de cambios importantes para las personas con minusvalías. Lo más importante es el nuevo concepto que se tiene de los talleres de readaptación, como servicios apropiados para personas con minusvalías. Actualmente, los servicios de apoyo pueden remitir personas al empleo protegido, mientras que el anterior gobierno se centraba en las opciones de empleo abierto.

El desempleo en Australia aumentó del 6,2% en 1989-90 a 9,5% en 1994, y a principios de 1997 se situó en el 8,7%. El número de australianos minusválidos se calcula en 3.176.000 personas aproximadamente (el 18% de la población). En 1993, casi la mitad de las personas con minusvalía o discapacidad que vivían en el hogar familiar, y de edades comprendidas entre 15 y 64 años, formaban parte de la población activa, tanto con empleo como desempleados. Este porcentaje se compara a los tres cuartos de personas no minusválidas. Las cifras del ABS indican que unas 123.000 personas más podrían acceder al Programa de Servicios para Minusválidos (de los cuales 38.800 están en paro; 57.700 están incapacitados para el trabajo de forma permanente; y 26.700 no forman parte de la población activa).

### Agradecimientos

Bryan Palmer, Christopher Newell, Philip Camela (DEAC), Mary Hicks (DSS Library) and other contacts in Australia.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS (1993): *Survey of Disability, Ageing and Carers*, Canberra: ABS.
- AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE (1996): *Commonwealth/State Disability Agreement Evaluation: The Demand Study*, Supporting Paper 2, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- AUSTRALIAN LAW REFORM COMMISSION (1996): Report 79.
- BAUME, P. and KAY, K. (1995): *Working Solution: Report of the Strategic Review of the Commonwealth Disability Services Program*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- DEPARTMENT OF HUMAN SERVICES AND HEALTH (1995): *The Introduction of Award Based Productivity Wages in DSP Employment Services, Discussion Paper*.
- DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (DSS) (1995): *Information Handbook: A guide to payments and services*, Adelaide.
- JONCZYK, M. and SMITH, T. (1990): *Crossing the Barriers: A Survey of the Barriers to Employment for DSS Clients with Disabilities*, Policy research paper nº 58, Social Policy Division, DSS: Canberra
- NEWELL, C. (1995): «Consumer reflections on the Disability Discrimination Act», *Australian Disability Review*, 2, 60-5.
- OFFICE OF DISABILITY (1995): *Review of the Disability Task Force, Commonwealth Department of Human Services and Health*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- PURDON ASSOCIATES PTY LIMITED (1992): *Opportunities and Barriers to Open Employment for People With Disabilities*, Department of Health, Housing and Community Services.
- RONALDS, C. (1990): *National Employment Initiatives for People With Disabilities: A discussion paper, Report of the Labour and Disability Workforce Consultancy*, Canberra: Australian Government Publishing Service.

- ROY MORGAN RESEARCH CENTRE (1992): *Evaluation of Disability Employment Services* prepared for The Department of Health, Housing and Community Services, Canberra.
- SENATE STANDING COMMITTEE (1992): *Employment for People With Disabilities*, Report of the Senate Standing Committee on Community Affairs, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- WORK IN PROGRESS (1996): *National Newsletter of the Supported Wage System*, Commonwealth Department of Health and Family Services.
- YEATMAN, A. (1996): *Getting Real: The Final Report of the Commonwealth/State Disability Agreement*, Canberra: Australian Government Publishing Service.

## **AUSTRIA<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Agradecemos la importante contribución de Charlotte Strümpel, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Viena.





## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Legislación y política sobre la discapacidad

En Austria no existe una legislación reguladora sobre la discapacidad. Durante los últimos cien años se han añadido varias normas en favor de los discapacitados al tradicional ámbito de la seguridad social. Al estar las competencias divididas, según el derecho constitucional, entre el estado federal y los nueve Länder (regiones\*), no existe un organismo totalmente responsable de la realización y administración de la política sobre minusvalías. La dispersa legislación, con más de 90 diferentes leyes federales y regionales, así como su incoherente división de competencias, ha estado siempre sujeta a críticas y descontentos (Leichsenring y Strümpel, 1995).

En un primer intento de mejorar la situación, la Ley Federal sobre minusvalías de 1990 (*Bundesbehindertengesetz*) estableció regulaciones coordinadoras e instituyó un consejo federal que incluía las principales organizaciones de minusválidos (*Bundesbehindertenbeirat*). También establecía un carnet para discapacitados que les garantizaba ciertos privilegios, como, por ejemplo, reducción en las tarifas de transporte público.

En 1993, a continuación del *Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos*, el gobierno austríaco presentó una nueva «Definición de minusvalía». Esta declaración de intenciones revisaba las normas y regulaciones sobre discapacidad, tanto a nivel federal como a nivel regional. Desde la organización aglutinadora de discapacitados (ÖAR) se solicitaron varias opiniones. La finalidad de la Definición era establecer una nueva postura en las políticas sobre minusvalías, basada en ideas clave, tales como prevención y rehabilitación, integración, normalización, independencia e individualización. En el futuro, todas las medidas de apoyo se deberán proporcionar según las

---

\* Hemos traducido el término «Land» por región, más equivalente a la Comunidad Autónoma que a la provincia en España. (Nota de la traductora.)

necesidades del individuo, en lugar de utilizar criterios tales como el origen de la discapacidad. La Definición estableció que el ámbito legal debía rectificarse. En 1996 no se realizaron cambios importantes dentro del ámbito legal.

El artículo 7 de la Constitución prohíbe toda discriminación por razones de nacimiento, sexo, clase y religión, pero no por razones de discapacidad. Una petición con 50.000 firmas presentada al Parlamento en abril de 1995, entró en conflicto con las elecciones de finales de 1995. En octubre de 1996, en una reunión de todos los partidos del comité de petición, con invitados expertos, se votó a favor de llevar el asunto ante el Comité Constitucional. Este comité tiene como tarea redactar una enmienda al artículo 7.

### **Evolución de la política de empleo para minusválidos**

La política de empleo para discapacitados tiene una larga historia, que ha sido explicada por Ernst (1990). Durante la época de la monarquía en Austria, en 1915, se fundaron centros especiales para la colocación de veteranos de guerra. Sus responsabilidades se formularon en varios decretos reales. La primera ley para inválidos veteranos de guerra, basada en estos decretos, se aprobó en la república de Austria en 1920. La *Invalidenbeschäftigungsgesetz* (Ley de Empleo para Minusválidos) estableció los derechos al trabajo de los inválidos veteranos de guerra y su aplicación a aquellos inválidos cuya capacidad laboral se había reducido al menos en un 45%, pero que por lo demás podrían desempeñar un trabajo. Todas las empresas privadas debían contratar un «inválido» por cada 20 empleados, y uno adicional por cada 25 empleados. Aquellos que no cumplían esta norma estaban sujetos a una contribución económica compensatoria. Estas contribuciones se reunían en el «fondo de contribuciones económicas compensatorias» y se utilizaban para el cuidado de los inválidos veteranos de guerra. Esta ley ya incluía una cláusula referente a la protección especial frente al despido.

Esta ley permaneció vigente en Austria y fue adoptada por Alemania. En 1940 se amplió para incluir a las personas discapacitadas por causa de accidente u otros motivos (los llamados «inválidos civiles»). En 1946 fue reemplazada por la *Invalideinstellungsgesetz* (Ley de Empleo para Minusválidos) que en principio sólo incluía a las víctimas políticas, inválidos veteranos de guerra y víctimas de accidentes, pero que se amplió entonces a los «inválidos civiles» e invidentes en 1950.

En 1953 se aprobó una nueva versión de la Ley de Empleo para Minusválidos, que establecía que aquellos discapacitados con una capacidad de trabajo de al menos el 50% podían optar a los servicios establecidos en la ley. Todos los empresarios debían contratar un «inválido» por cada 15 empleados, y un inválido más por cada 20. Asimismo existían exenciones y/o leyes especiales para la agricultura, silvicultura y servicios públicos. Las regulaciones referentes a las contribuciones económicas compensatorias permanecieron sin cambios, pero se amplió la protección especial frente al despido.

En 1969 se modificó la ley y se incluyó una cláusula que establecía que el gobierno federal sería el responsable de administrar la ley hasta 1989. Además se amplió el grupo de personas de las que el gobierno federal era responsable (algunas de las cuales habían sido hasta la fecha responsabilidad de las regiones). Como en esa época la situación económica era positiva, el empleo obligatorio «se vio aliviado»: la cuota se redujo a un inválido por cada 20 empleados, y uno más por cada 25. La administración y control sobre el sistema de cuotas también mejoró. La responsabilidad de supervisar el sistema de cuotas, y de administrar el fondo de contribuciones económicas compensatorias se transfirió de las Oficinas de Empleo a los *Landesinvalidenämter* (Oficinas Provinciales para Inválidos, ahora *Bundessozialämter*). Desde entonces, sólo son competencia de las oficinas de empleo la responsabilidad de colocar a los discapacitados, y la administración de algunos programas de formación.

En 1973 esta ley se rectificó para abolir toda diferencia entre veteranos de guerra e «inválidos civiles»; desde ese momento se aplican las mismas regulaciones a todas las personas sin tener en cuenta el origen de su discapacidad. En una enmienda de 1975 se amplió el esquema de cuotas a todos los empresarios, al abolir las diferencias en la regulación referente a empresas privadas y públicas. Además se redujeron las posibilidades de los empresarios de quedar exentos del sistema de cuotas.

En 1977 el Ministro de Asuntos Sociales, Weissenberg, desarrolló un concepto exhaustivo referente a los aspectos de una rehabilitación «moderna», y al encuentro de nuevas oportunidades de empleo para discapacitados. En 1979 la ley existente se rectificó para incluir los documentos redactados según este concepto. La ley se amplió además para incluir a los jóvenes que recibían formación. Asimismo, incentiva a los empresarios a contratar personas con discapacidad, por ejemplo, con dinero para adaptaciones técnicas, ayuda económica para crear puestos de trabajo, y una prima para los empresarios

que contraten más discapacitados del número obligatorio, y para las pequeñas empresas que no estén sujetas al sistema de cuotas, pero que contraten personas con discapacidades. También hace posible conceder subsidios salariales a los empleados que no puedan soportar todo el coste laboral.

La enmienda de 1979 a esta ley también establece la base para la creación y el mantenimiento de los talleres de readaptación. Como estas nuevas regulaciones suponen gastos mayores para el fondo de contribuciones económicas compensatorias, éste se ha visto aumentado hasta 600 chelines austríacos al mes. Sin embargo, el fondo de contribuciones económicas compensatorias gastaba más de lo que recibía. Por lo tanto, en 1985 se aprobó otra enmienda que aumentaba el fondo de contribuciones económicas compensatorias hasta 1500 chelines austríacos al mes, y establecía nuevas normas para la concesión de primas.

En 1989 la ley de 1969 fue sometida a una mayor enmienda. La competencia del gobierno federal relativa a estas cuestiones, que estuvo limitada hasta 1989, cambió para su aplicación de forma indefinida. El término «inválido» se reemplazó por el término «discapacitado» (*Behindert*) y por lo tanto el nombre de la ley se modificó de *Invalideinstellungsgesetz* a *Behinderteneinstellungsgesetz*. El término «capacidad de trabajo» se reemplazó por el de «nivel de discapacidad». Asimismo, se introdujeron regulaciones para mejorar la coordinación entre el servicio de empleo y los *Landesinvalidenämter*. En la actualidad es esta la ley que se aplica principalmente.

En el nuevo concepto de discapacidad de 1993, el gobierno hizo hincapié en que los discapacitados deberían tener acceso al trabajo normal. Su integración en el mercado laboral abierto es preferible al empleo en instituciones especiales. Para la expansión se recomendaron medidas de apoyo innovadoras y nuevas posturas, algunas de las cuales ya estaban en marcha. El Concepto propuso:

- Esfuerzos para emplear discapacitados en empresas privadas y en la administración pública.
- Iniciativas para instalar grupos de trabajo de discapacitados dentro de empresas privadas.
- Una mejor coordinación del proceso de rehabilitación profesional, por ejemplo, mediante la uniformización de las directrices de los diferentes órganos administrativos.

- La expansión de programas de empleo protegido.
- El aumento de trabajadores de talleres de readaptación que entran en el mercado laboral abierto.
- Ayudas a empresas dirigidas por discapacitados («empresas de auto-ayuda»).

Desde 1993, y especialmente desde su adhesión a la Unión Europea, lo que trajo consigo nuevas oportunidades de financiación, se han realizado progresos en el empleo subsidiado, esfuerzos para aumentar el empleo en las empresas privadas, e iniciativas para instalar grupos de trabajo de discapacitados en las empresas públicas. Sin embargo, las reducciones del presupuesto en 1996 pueden haber interferido en la persecución de ciertos objetivos.

### Diseño e implantación de política

El Ministro Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS) es responsable de la política de minusválidas en general y de las políticas de empleo de minusválidos en particular.

El Ministro recibe el apoyo y el asesoramiento del Consejo Federal de Discapacitados (*Bundesbehindertenbeirat*) establecido en 1990. El Consejo está presidido por el Ministro. Sus miembros son: un representante de cada partido político en el Parlamento; un representante de los Ministerios de Economía, Medioambiente, Juventud y Familia, Sanidad y Deporte; dos representantes de los gobiernos regionales; un representante de la principal agencia de seguros sociales; tres representantes de los empresarios y trabajadores; y siete representantes de organizaciones de discapacitados y víctimas de guerra.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asume la responsabilidad de los grupos especiales de discapacitados, entre los que se incluyen veteranos de guerra, víctimas de crímenes y personas inscritas con discapacidades (*begünstigte Behinderte*) con respecto a la ley de Empleo para Minusválidos. Las funciones de esta ley (esquemas de cuotas, inscripciones, ayudas económicas para la adaptación del lugar de trabajo, subsidios salariales y otras) son administradas por las Oficinas Federales de Asuntos Sociales (*Bundessozialämter*) que se localizan en la capital de cada provincia (el *Bundessozialamt* en Viena es también responsable de la Baja Austria y del *Burgenland*). Como las responsabilidades de los *Bundessozialämter* aparecen defi-

nidas con bastante claridad en la Ley de Empleo para Minusválidos, sus tareas no varían entre regiones de forma significativa.

Las diferentes secciones del sistema de seguros sociales, tales como el *Pensionsversicherungsanstalten* (seguro de pensiones) y el *Allgemeine Unfallversicherungsanstalt* (seguro general de accidentes laborales) conceden pensiones y ayudas económicas. Los gobiernos provinciales pagan ayudas económicas para la asistencia social de las personas que nunca han tenido un empleo. El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales es responsable de los veteranos de guerra y víctimas de accidentes ocurridos en el servicio militar, y de las víctimas de crímenes; estos esquemas son administrados por los *Bundessozialämter*.

### Servicios para el empleo

En julio de 1994, la administración del Mercado Laboral se separó de la administración federal y se transformó en un organismo autónomo, el Servicio para el Mercado Laboral, bajo la dirección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de las instituciones sociales cooperantes. Uno de los objetivos principales de las reformas era una mayor integración de los grupos de interés de empresarios y trabajadores en las estructuras de decisión y actuación de la política laboral. Otro de los objetivos de la reforma era la expansión de una política laboral activa especialmente para aquellas personas con desventajas dentro del mercado laboral (mujeres, personas de edad avanzada, parados de larga duración y discapacitados) (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1995). El Servicio para el Mercado Laboral se encarga exclusivamente de proporcionar formación, asesoramiento y servicios de colocación a los grupos desaventajados dentro del mercado laboral. Los discapacitados forman uno de sus objetivos principales.

A nivel regional, las actividades de las oficinas de empleo varían de forma substancial. Por un lado, la Ley del Servicio para el Mercado Laboral deja a los servicios de empleo regionales un margen de actuación en cuanto a la ejecución de ciertos programas. Por otra parte, las leyes regionales, que también se refieren a las oficinas de empleo, establecen en su mayoría los tipos de financiación que pueden aplicarse a cada programa, pero no especifican la forma y cantidad exacta de estas medidas. En general, las diferencias en la práctica de las regiones, no son sólo el resultado de un ámbito social distinto, sino también de estructuras regionales diversas (áreas rura-

les o urbanas, empresas grandes o pequeñas). Una característica austríaca es que las áreas de montaña difieren por completo de las zonas bajas en cuanto a sus estructuras.

Otro organismo administrativo importante es el *Ausgleichs-taxfonds* (Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias) que redistribuye las contribuciones que realizan las empresas que no alcanzan su cuota. El Fondo es administrado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y está asistido por un comité consultivo formado por representantes de organizaciones de discapacitados de las regiones y representantes de la patronal y los trabajadores.

Además, los Departamentos de Asuntos Sociales de los nueve gobiernos regionales se encargan de los servicios sociales, instituciones, alojamiento y apoyo social. Estos servicios, especialmente los de formación y alojamiento, así como la enseñanza institucional de personas con dificultades de aprendizaje o enfermedad mental, son en muchos casos proporcionados por organizaciones voluntarias sin ánimo de lucro, financiadas por gobiernos provinciales y/o por otros organismos anteriormente mencionados.

## DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA

No existe una definición global de minusvalía en la Ley Federal que haga referencia a las personas con discapacidad. Sin embargo, un comité nombrado por el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales para conceptualizar la noción de minusvalía, desarrolló dos definiciones generales que son la base de la política nacional y provincial sobre minusvalías:

Los minusválidos son personas de cualquier edad que se encuentran de forma grave y permanente, ya sea física, mental o psíquicamente discapacitados dentro de áreas importantes de la vida; estas áreas son principalmente formación, empleo, comunicación, alojamiento y ocio.

Aquellas personas que necesiten ayuda para mantener relaciones sociales normales, participar en el mundo laboral, y ganar un sueldo suficiente según sus necesidades.

En virtud de la Ley de Empleo para Minusválidos, a efectos de inscripción, se considera minusválidos a las personas con una discapacidad de al menos el 50%. El «grado de discapacidad» lo determina un examen médico. Normalmente predominan las deficiencias

físicas, y la mayoría de las personas con dificultades psiquiátricas son excluidas de esta definición. Los criterios para acogerse a esta Ley no dependen de la capacidad de trabajo del individuo. Sin embargo, para poder optar a el trabajo protegido, el individuo debe tener un rendimiento de al menos un 50% del de un trabajador no minusválido. Esta definición se aplica sólo a las personas en edad laboral (hombres entre 15 y 65 años, mujeres entre 15 y 60 años).

Otra definición de minusvalía se encuentra en la legislación referente a la política del mercado laboral. Según la Ley del Servicio para el Mercado Laboral, se considera minusválida a una persona si sus oportunidades en el mercado laboral están reducidas de forma considerable debido a una discapacidad física, psíquica o mental. Existe una definición de minusvalía más funcional que no implica necesidad de inscripción. Las condiciones para poder recibir los servicios pueden variar a nivel provincial. Por ejemplo, la mayoría de las regiones requieren una capacidad mínima de trabajo de un 50% para tener derecho a subsidios salariales; sin embargo, Vorarlberg no exige ningún mínimo.

En virtud de los términos de las Leyes de Seguros Sociales, se considera minusválido a toda persona que tenga una capacidad de trabajo menor que el 50% de la capacidad media en su profesión actual o anterior.

## ESTADÍSTICAS

Existen tres fuentes principales de datos: el Microcenso de 1986, las estadísticas reunidas por el BMAS sobre las personas inscritas como minusválidos y los datos de desempleo.

### Los minusválidos dentro de la población

Al no existir una definición específica, resulta difícil precisar el número de minusválidos en la población.

El Microcenso de 1986 se basó en las personas con deficiencias físicas. El número de personas con deficiencias físicas calculado por el Microcenso era de 1.578.000 personas, entre las que se incluían 723.000 hombres y 855.000 mujeres. De este número, aproximadamente unas 483.000 tenían empleo, mientras que unas 19.300 eran desempleadas (Badelt y Österle, 1993).



No existen estadísticas fiables acerca de personas con discapacidades mentales o psíquicas. Según un cálculo aproximado existen unas 28.000 personas con dificultades de aprendizaje en edad laboral.

### **Personas inscritas como minusválidos**

El 1 de enero de 1996 había unas 66.087 personas inscritas como minusválidas según los términos de la ley. La Tabla Au.1. nos muestra el crecimiento en el número de personas inscritas durante la década de los 90. También nos indica el aumento de la proporción de mujeres que se inscriben como minusválidas. Sin embargo, las mujeres están poco representadas en comparación con la totalidad de la fuerza laboral. Como la inscripción está estrechamente relacionada con el hecho de haber tenido trabajo en algún momento, podría llegarse a la conclusión de que las mujeres minusválidas están menos integradas en la fuerza laboral que las que no lo son.

La Tabla Au.2. nos muestra las edades de las personas inscritas como minusválidos el 1 de enero de 1995. Las personas de edad avanzada tienen una mayor representación si se les compara con la totalidad de personas empleadas.

Se conservan datos oficiales sobre el grado de deficiencia de las personas inscritas como minusválidos. En enero de 1995, el 40% de las personas inscritas tenían una discapacidad del 50%, y un porcentaje similar de personas tenía un grado valorado de discapacidad del 60% o 70%. Las personas con deficiencias físicas predominan entre las personas inscritas como minusválidos.

Datos del año 1994 (Leichsenring y Strümpel, 1995) muestran el estado de empleo de las personas inscritas como minusválidos:

- El 55,8% del total trabajaban en empresas con más de 25 empleados.
- El 8,7% trabajaban en empresas con menos de 25 empleados (no obligados a cumplir la cuota).
- El 4,7% eran autónomos.

En 1992, los parados que recibían prestaciones por desempleo igualaron el 7,7%, mientras que el estado de empleo del 18,2% era desconocido.

Las personas inscritas que cuentan como dos unidades para la finalidad de la cuota, tienen muchas menos posibilidades de ser empleados (Blumberger y cols., 1996). Solamente unos 6.757 trabajadores contaron como dos unidades en 1994, mientras que un total de 15.868 personas inscritas como minusválidos eran susceptibles de contabilizar dos unidades. Esto nos sugiere que los minusválidos y los trabajadores de edad avanzada con discapacidades graves, que sumaban el 84% de la cifra en 1994, no están suficientemente representados dentro de la fuerza laboral.

Tabla Au.1. **Número y género de personas inscritas como minusválidos, por año**

Fecha	Total	% de cambio respecto al año anterior	Hombres	% de cambio respecto al año anterior	Mujeres	% de cambio respecto al año anterior
1 enero 1990	48.143	—	43.170	—	4.973	—
1 enero 1991	45.536	-5,42	40.459	-6,28	5.077	2,09
1 enero 1992	44.697	-1,84	36.174	-10,59	8.523	67,87
1 enero 1993	43.147	-3,47	30.286	-16,28	12.861	50,90
1 enero 1994	58.869	36,443	9.084	29,051	9.785	53,84
1 enero 1995	63.363	7,63	41.131	5,24	22.232	12,37
1 enero 1996	66.087	4,30	42.911	4,33	23.176	4,25

Fuente: BMAS.

### Minusválidos desempleados

Los minusválidos forman el 15% de las personas inscritas como desempleados en el Servicio para el Mercado Laboral, haciendo un total de 32.921 en 1996

(Servicio para el Mercado Laboral, comunicación personal). En 1995, la cifra era de 30.000 personas (el 13,9%) según la información proporcionada por el BMAS.

Tal y como muestra la Tabla Au.3., las personas con deficiencias físicas predominan en las estadísticas de desempleo. Durante la década de los 90 no sólo ha crecido el número absoluto, sino también su proporción entre los desempleados. En 1995 la cifra llegó a 24.300, y una de cada nueve personas en búsqueda de empleo sufría discapacidad física.

**Tabla Au.2. Edad de las personas inscritas como minusválidos, 1 enero de 1995**

<i>Edad en la fecha del estudio</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
menores de 17 .....	132	0,21
de 18 a 20 .....	832	1,31
de 21 a 25 .....	3.488	5,51
de 26 a 30 .....	5.868	9,27
de 31 a 35 .....	7.138	11,28
de 36 a 40 .....	7.539	11,91
de 41 a 45 .....	8.380	13,24
de 46 a 50 .....	10.966	17,33
de 51 a 55 .....	13.491	21,32
de 56 a 60 .....	3.969	6,27
de 61 a 65 .....	854	1,35
a partir de 66 .....	635	1,00
<b>Total .....</b>	<b>63.292</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: BMAS.*

El desempleo de las personas con dificultades de aprendizaje se mantuvo bastante estable durante la primera mitad de la década de los 90, y la cifra se situó en 1.200. La limitada integración de las personas con dificultades de aprendizaje dentro del mercado laboral abierto se refleja en las estadísticas de desempleo.

A principios de los 90, el número de parados con problemas psiquiátricos aumentó, pero en 1995 se estabilizó en 4.600.

Las personas con deficiencias físicas también tienen una gran representación dentro de los parados de larga duración. Los datos del BMAS nos muestran que en 1995 las personas con deficiencias físicas constituían el 11,3% del número total de parados, pero el 17,6% de los parados de larga duración.

Badelt y Öterle (1993) observan que los desempleados minusválidos se concentran en los grupos de edad avanzada: el 55% de los desempleados minusválidos tienen 40 años o más, comparados con un tercio de los desempleados no minusválidos.

**Tabla Au.3. Desempleados con deficiencias físicas, problemas de aprendizaje y problemas de salud mental, por año**

Año	Total de desempleados	Deficientes físicos	% del total de desempleados	Problemas de aprendizaje	% del total de desempleados	Problemas de salud mental	% del total de desempleados
1987	164.468	13.417	8,2	1.019	0,6	5.511	3,4
1988	158.631	13.403	8,4	974	0,6	4.742	3,0
1989	149.177	13.559	9,1	884	0,6	3.995	2,7
1990	165.795	14.875	9,0	819	0,5	3.606	2,2
1991	185.029	16.992	9,2	857	0,5	3.762	2,0
1992	193.098	18.292	9,5	937	0,5	3.813	2,0
1993	222.265	21.724	9,8	1.044	0,5	4.105	1,8
1994	214.941	22.824	10,6	1.084	0,5	4.105	1,9
1995	215.716	24.296	11,3	1.166	0,5	4.607	2,1

Fuente: BMAS.

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

Existe actualmente una tendencia que trata de incluir a los minusválidos en los programas convencionales. El Servicio para el Mercado Laboral ofrece una serie de medidas de preparación, formación y colocación para personas marginadas con necesidades de orientación específicas, entre las que se incluye a los minusválidos. Desde 1992 se viene desarrollando una forma de empleo protegido (*Arbeitsassistenz*) específica para minusválidos. Los desempleados cuya situación se deba a su discapacidad podrán ser aconsejados por oficiales especializados en rehabilitación profesional, situados en las oficinas regionales del Servicio para el Mercado Laboral. Éstos ofrecen consejo sobre la elección de la ocupación y una serie de medidas que les ayuden a entrar en el mercado laboral. Sin embargo, depende en parte de la provincia el que los minusválidos sean atendidos en oficinas de empleo convencionales o en secciones de rehabilitación especial.

Las organizaciones voluntarias que ofrecen orientación, formación y preparación laboral están aumentando de forma rápida. Sin embargo, las principales responsabilidades todavía se encuentran dentro del *Bundessozialamt* y del Servicio para el Mercado Laboral.

### Formación

En Austria, la integración de los niños y jóvenes en la escolarización convencional y en la formación profesional acaba de comenzar. El sistema de las *Sonderschulen* (colegios o clases especiales) es todavía común.

Los minusválidos pueden participar en las medidas que el Servicio para el Mercado Laboral ofrece a grupos de personas discapacitadas con necesidades de orientación especiales. Estas medidas se dividen en dos tipos: formación para adquirir conocimientos básicos, desarrollar la independencia y aprender habilidades básicas en campos ocupacionales específicos; y formación para una carrera específica, incluyendo formación para la colocación.

La formación profesional para minusválidos se realiza principalmente en instituciones especiales, tanto públicas como privadas. Existe un amplio centro de formación profesional para personas con discapacidades en Linz, que proporciona formación oficial y orientación profesional para 700 personas. Además de esto, existen dos servicios de orientación profesional.

Los programas de las instituciones de rehabilitación profesional especializadas, tienden a centrarse en formar para trabajos tradicionalmente pensados para minusválidos, como, por ejemplo, la jardinería. Una serie de pequeños centros de formación ofrece oportunidades de formación no oficial para diferentes grupos con discapacidades, como, por ejemplo, personas con dificultades psíquicas. Asimismo, una organización voluntaria para estudiantes con dificultades de aprendizaje, ha desarrollado programas de formación especializada, en los que los estudiantes aprenden habilidades básicas relacionadas con un oficio concreto. Dichos programas se basan en la idea de establecer profesiones bien definidas de nivel inferior al de la formación oficial (aprendizaje). Los últimos programas no están reconocidos oficialmente debido a la resistencia de los sindicatos (Klicpera y Schabmann, contribución a Leichsenring y Strümpel, 1995).

Como las diversas regiones poseen diferentes tipos de oportunidades de formación, no es posible proporcionar un informe exhaustivo; Salzburgo, por ejemplo, tiene proyectos especiales para personas que están demasiado avanzadas para una terapia ocupacional, pero que no pueden trabajar todavía en un taller de readaptación.

Aquellos minusválidos que asisten a un curso de formación del Servicio para el Mercado Laboral reciben una ayuda económica. El Seguro de Accidente o Seguro de Pensiones puede, en determinadas circunstancias, pagar subsidios para la formación. Los minusválidos pueden además formarse como aprendices en una empresa dentro del mercado laboral abierto. Existen varias formas de ayuda económica, tanto para el empresario como para el aprendiz, y el Servicio para el Mercado Laboral facilita subvenciones para cursos de reciclaje en las empresas.

Los fallos en el intervalo entre la escuela primaria y la enseñanza posterior, y entre la formación profesional y la entrada en el mercado laboral, se han atribuido a la dispersión de la responsabilidad administrativa, a la falta de servicios de asesoramiento continuo, y a la falta de orientación profesional (Leichsenring y Strümpel, 1995). El concepto de minusvalía establece la necesidad de ampliar los servicios para la orientación profesional, la formación laboral y la formación oficial. Asimismo sugiere que las normas sobre formación deberían ser más flexibles para adaptarse a las necesidades de las personas con discapacidades, que se debería facilitar la transición de la formación al trabajo, y que los programas de formación deberían adaptarse a las demandas del mercado laboral abierto.

## Empleo subsidiado

El Servicio para el Mercado Laboral se ha comprometido en 13 proyectos de «empleo protegido». Los proyectos pueden ofrecer ayudas para encontrar trabajo, entre las que se incluyen ayuda para realizar solicitudes, acompañamiento a entrevistas y asesoramiento sobre ayudas económicas; formación para el trabajo; adaptación del lugar de trabajo; ayuda en el lugar de trabajo de una persona acompañante durante un cierto período, y servicios de mediación en los casos de problemas psíquicos o crisis en el trabajo.

Los proyectos tradicionales incluyen el BEBA, llevado a cabo por el *Bundessozialamt*, y el «Modell Retz», iniciado por Cáritas. Hasta ahora la mayoría de estos proyectos recibían una cantidad limitada de recursos económicos y personales. Pero las nuevas financiaciones del Fondo Social Europeo han ayudado a la expansión de este tipo de proyectos.

En la región de Vorarlberg, en la zona más occidental de Austria, no existen talleres de readaptación. En su lugar los minusválidos se han integrado durante años en empresas convencionales por medio del empleo protegido. Las autoridades provinciales conceden además subsidios salariales. También se ofrece ayuda psico-social a los trabajadores minusválidos y consejo a los empresarios. En el programa de empleo protegido de Vorarlberg están incluidas aproximadamente 450 personas con discapacidades.

Algunos esquemas de empleo protegido se han diseñado para personas con discapacidades psiquiátricas (un grupo que en los últimos años ha sido identificado como grupo con problemas especiales). En la zona de Alta Austria, por ejemplo, existe un programa dirigido por *Pro mente Oberösterreich* para personas con discapacidades psico-sociales. Este programa está financiado por el *Bundessozialamt*, el Servicio para el Mercado Laboral, la provincia y, desde enero de 1995, por el Fondo Social Europeo. Entre septiembre de 1992 y abril de 1996 se lograron resultados positivos en un 68% del total de los 325 casos examinados.

La experiencia de dos proyectos piloto de empleo protegido para personas con dificultades psiquiátricas, se ha llevado a la práctica a lo largo del país. En tres de las provincias (Vorarlberg, Tirol y Salzburgo), el empleo protegido estará a disposición de las personas que tengan cualquier tipo de deficiencia, para finales de 1997. En el resto de las provincias existirá al menos una provisión para personas con problemas de salud mental.

## EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES

Austria posee un sistema de empleo obligatorio, basado en un esquema de contribuciones económicas o cuotas. Las personas inscritas como minusválidos tienen derechos especiales de protección frente al despido. Sin embargo, no existe protección frente a la discriminación, aunque en el otoño de 1996 el Comité Constitucional Parlamentario se encargó de volver a redactar el artículo 7 de la Constitución para añadir la discapacidad a los criterios de no discriminación.

### Sistema de cuotas

El sistema de cuotas austríaco está regulado por una ley federal, la Ley de Empleo para Minusválidos. Ésta se aplica solamente a las personas inscritas como minusválidos que cumplen la definición legal. Las empresas con 25 o más empleados deben contratar a una persona inscrita como minusválido por cada 25 empleados no minusválidos. El Estado, las regiones y las municipalidades, se encuentran en una posición privilegiada, ya que el 20% de sus empleados no necesitan estar incluidos en el cálculo. La cuota del 4% se ha modificado por decreto en algunas regiones, o para determinadas industrias en las que el empleo de minusválidos sea difícil debido a razones regionales o técnicas (por ejemplo, en la minería, la agricultura, el transporte, algunos sectores de la construcción, la fabricación de cristal y las industrias del hierro y el metal). En 1996, el gobierno austríaco prevé adaptar el nivel de la cuota a las normas internacionales.

En 1994, 14.852 empresas se vieron obligadas a cumplir la cuota. El número total de puestos a cubrir era de 71.251.

Para evaluar el cumplimiento de la cuota, determinadas categorías de discapacitados se cuentan como dos empleados minusválidos. Éstos son: los invidentes; los menores de 19 años y los mayores de 55; y los mayores de 50 años con al menos un 70% de discapacidad. En 1995, el número de personas inscritas como minusválidos que podían contar como doble era de 15.868 (17.624 en 1994).

Las empresas que sobrepasen la cuota reciben una prima. En 1996, la cantidad de la prima aumentó de 846 a 980 chelines austríacos al mes. En años anteriores, ésta había sido mucho más



alta: de 1986 a 1992 se mantuvo entre 1.125 y 1.320 chelines austríacos.

Las Oficinas Federales de Asuntos Sociales (*Bundessozialämter*), que dependen del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, supervisan el cumplimiento de la cuota. En caso de incumplimiento, las *Bundessozialämter* son responsables de reunir la contribución económica compensatoria definida de forma legal. En 1996, la contribución económica compensatoria asciende a 1.960 chelines austríacos (1.870 en 1994) al mes, por cada minusválido que la empresa no contrate según el sistema de cuotas.

### Cumplimiento de la cuota

La Tabla Au.4 muestra las empresas obligadas a proporcionar empleo, el número de puestos de trabajo y de minusválidos empleados de 1992 a 1994.

En 1994, el 59% de los trabajos reservados para la cuota fueron ocupados por minusválidos. Los datos del BMAS (que utiliza una base de empresas diferente), datan de 1975, y nos indican que en ese año se cubrieron el 88% de los puestos. Durante los años 70, el cumplimiento de la cuota estuvo por encima del 80%, y por encima del 70% hasta 1982. Sin embargo, el año siguiente descendió de forma considerable hasta un 63% y desde 1984 viene fluctuando entre el 59% y el 52%.

Los datos del BMAS referentes a todas las empresas sujetas al sistema de cuotas, muestran que, en 1994, 2.502 empresas alcanzaron la cuota exigida, mientras que 10.928 no lo hicieron. En otras palabras, el porcentaje de empresas que alcanzaron la cuota era inferior a una de cada cinco. En total, unas 3.473 empresas recibieron primas por sobrepasar la cuota en 1994 (incluyendo aquellas que estaban exentas de la misma).

No existe una información oficial referente a las características de las empresas en cuanto al grado de cumplimiento. Un estudio realizado en Salzburgo (Leichsenring y cols., 1994) comprobó que la mayoría de las personas inscritas como minusválidos trabajaban en la administración pública. En ese mismo estudio se descubrió además que la industria del metal, el comercio y el almacenaje, empleaban una gran cantidad de minusválidos. Un análisis de datos secundario realizado por Blumberger y cols. (1996) comprobó que los sectores

público y voluntario contrataban en proporciones más elevadas a personas inscritas como minusválidos.

### **Pago de la contribución económica**

En 1994, más del 80% de las empresas contribuyó al fondo de contribución económica. Sin embargo, no existen estadísticas detalladas sobre dichas empresas.

Badelt (1992) sostiene que como la contribución económica es muy baja, en comparación con otros costes de empleo, las empresas la pagan casi de forma automática; el pago de la contribución económica es el curso natural de la acción. Los resultados de un estudio realizado con 50 empresarios, muestran que sólo el 14% vio la contribución económica como un incentivo, mientras que el 58% no opinaba (Blumberger y cols., 1996). Un estudio cualitativo realizado en Salzburgo (Leichsenring y cols., 1994) comprobó que para las grandes empresas el pago de la contribución sólo significaba una pequeña diferencia. Los empresarios sujetos al estudio sentían que estaban cumpliendo con su obligación social al pagar la contribución, pero también dijeron que no era posible cumplir la cuota debido a la falta de minusválidos disponibles para ser contratados.

### **Efectividad de la cuota**

La cuestión de si la cuota es un incentivo para la contratación de minusválidos ha sido objeto de algunas investigaciones. Badelt (1992) realizó en Vorarlberg un estudio acerca de personas con discapacidad inscritas y no inscritas, y llegó a la conclusión de que el esquema de cuotas no era el incentivo principal para la contratación de minusválidos, ya que los no inscritos no contaban para el esquema de cuotas y eran contratados de todos modos. Blumberger y cols. (1996) comprobó que la falta de aceptación hacia los minusválidos es un obstáculo para su contratación, y que son los aspirantes que cumplen los requisitos del trabajo quienes obtienen el empleo, y no las personas cuyas deficiencias puedan afectar de forma grave a la productividad.

Klicpera y Innerhorfer (1992) comprobaron que, mientras que los funcionarios y personas con discapacidad en la zona sur del Tírol, creen que el sistema de cuotas les ayuda a encontrar trabajo, sólo el 10% de las personas con discapacidad sujetas al estudio encontró su trabajo debido al sistema de cuotas. Además explican que las perso-

**Tabla Au.4. Empresas, puestos y minusválidos contratados en virtud de la cuota, de 1992 a 1994**

Año	Nº de empresas obligadas a proporcionar empleo	Puestos proporcionados			Minusválidos contratados		
		Total	Cubiertos	No cubiertos	Total	Nº de los que cuentan como uno	Nº de los que cuenta como 2 unidades
1992	13.937	64.383	38.234	26.604	31.958	25.806	6.152
1993	14.149	69.369	40.030	29.339	33.607	27.291	6.316
1994	14.852	71.251	42.287	28.964	35.426	28.669	6.757

Fuente: BMAS.

nas que trabajan en el ámbito del sistema de cuotas a menudo tienen trabajos que no corresponden a sus cualidades y que muchos están descontentos con su situación profesional. Según Leichsenring y cols. (1994) para las pequeñas empresas el hecho de no pagar la contribución económica, o el de reunir una prima junto con los subsidios salariales, puede suponer un incentivo (entre otros) para la contratación de minusválidos.

### **El Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias**

Los ingresos de la contribución económica compensatoria se unen al Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias (*Ausgleichstaxfonds*) que se utiliza para promocionar la integración profesional de los minusválidos. Los desembolsos del Fondo en 1995 ascendieron a 646.065 millones de chelines austríacos.

Las medidas más importantes financiadas por este fondo son: primas pagadas a las empresas por contratar personas de los talleres de readaptación (el 15% de la cantidad neta facturada) y por emplear a más trabajadores minusválidos de los que están obligados (recompensa que se regula anualmente y asciende a no más del 50% de la contribución económica compensatoria), subvenciones para los talleres de readaptación, subsidios salariales y subvenciones para la adaptación del lugar de trabajo.

### **Protección frente al despido**

Las normas específicas relativas al despido de las personas inscritas como minusválidos, se establecen en la Ley para el Empleo de

Minusválidos. Asimismo se aplican normas de actuación especiales, según las cuales el despido de minusválidos requiere el consentimiento del *Behindertenausschuß* regional (comité para minusválidos), que está formado por representantes del *Bundessozialamt*, el Servicio para el Mercado Laboral, empresas, trabajadores y las principales organizaciones de personas con discapacidades. La empresa debe realizar un escrito solicitando el consentimiento, y explicando las razones del despido.

**Tabla Au.5. Gastos del Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias en millones de chelines austríacos, 1995**

Gasto total .....	646,065
Subsidios individuales .....	216,158
Primas para empresas .....	193,806
Talleres de readaptación .....	152,383
Programas especiales .....	17,526
Subvenciones para organizaciones de interés .....	65,392

*Fuente: BMAS.*

En 1995, de las 645 solicitudes que se consideraron, 105 fueron aprobadas, 63 rechazadas y 477 anuladas. En efecto, en el 90% de los casos los minusválidos perdieron sus trabajos, ya que en los casos de anulación el contrato de trabajo se rescindía con el debido consentimiento. En 1995 se apelaron 44 casos: en 13 de ellos se ratificó el despido, pero en 20 el contrato de trabajo se rescindió con el debido consentimiento y se retiró la apelación. Por lo tanto, en la práctica, las normas no proporcionan una protección estricta frente al despido.

Sin embargo, algunos comentaristas sugieren que las normas tienen consecuencias contraproducentes para los minusválidos que buscan trabajo, ya que muchos empresarios las consideran como una de las razones principales para no contratar minusválidos (Leichsenring y cols., 1994) aunque de hecho rara vez se niega el permiso para despedir. En caso de despido potencial, las normas pueden tener como resultado costes adicionales.

De forma similar Blumberger y cols. (1996) explican que, mientras que la protección frente al despido no es un obstáculo principal al empleo, puede tener consecuencias legales reales o imaginarias. En ese mismo estudio, el 40% de los empresarios mostró grandes

críticas. Las objeciones a las normas de despido se encuentran actualmente bajo consideración, y se concibe una cierta flexibilidad de las mismas. Sin embargo, según una encuesta realizada a personas inscritas como minusválidos, más de la mitad concedió la mayor importancia a la protección frente al despido.

### **Representantes de los minusválidos**

La Ley de Empleo para Minusválidos establece que en las empresas que tengan al menos cinco personas inscritas como minusválidos, se seleccionará un representante de los mismos. Además se deberán nombrar sustitutos de estos representantes para cuando sean necesarios. En las empresas que tengan al menos 15 personas inscritas como minusválidos, se nombrarán dos sustitutos por cada representante.

El representante debe prestar atención a los intereses profesionales, sociales, de salud y culturales de las personas inscritas como minusválidos, de acuerdo con la junta directiva. Ésta, a su vez, tiene la obligación de ayudar al representante a prestar atención a los intereses específicos de los minusválidos, y a proporcionar la información necesaria.

En particular, se espera que el representante:

- asegure que se cumplan los requisitos de la legislación referentes a las personas inscritas como minusválidos;
- informe de cualquier fallo a la junta, al empresario y, en los casos en los que sea conveniente, a las personas responsables de la protección de los trabajadores, y contribuya a la investigación del mismo;
- realice propuestas relativas a la ocupación, formación y necesidades particulares de los trabajadores minusválidos;
- y tome parte en las asambleas de la junta, en calidad de asesor.

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

### **Incentivos para las empresas**

Los incentivos económicos para las empresas pueden ser concedidos por las Oficinas Federales de Asuntos Sociales (*Bundesso-*

*zialämter*) que aplican la Ley de Empleo para Minusválidos, el Servicio para el Mercado Laboral, los departamentos provinciales de Asuntos Sociales y, de forma excepcional, también por instituciones de seguros sociales. Un grupo formado por miembros de estas agencias decide qué ayudas económicas se conceden, la cantidad y la asignación de responsabilidad para la financiación.

### **Subvenciones para la formación, la experiencia laboral y la formación dentro de la empresa**

El Servicio para el Mercado Laboral puede ofrecer a las empresas subvenciones destinadas al coste de la formación de los aprendices (dependiendo del salario que se paga). Además, durante un periodo que no exceda los 12 meses, los costes del salario total se pueden compensar con enseñanza, formación y experiencia laboral. Otras instituciones, tales como instituciones de seguros sociales o gobiernos provinciales, pueden ser nombrados contribuyentes. En 1993, el Servicio para el Mercado Laboral desembolsó alrededor de 60,5 millones de chelines austríacos en las últimas medidas.

Los *Bundessozialämter* pueden también conceder ayudas económicas para la formación dentro de la empresa, o la formación compensatoria, si dichas medidas no están financiadas por el Servicio de Empleo o por el gobierno provincial.

### **Subsidios salariales**

Los *Bundessozialämter* pueden conceder subvenciones a aquellas empresas que tengan a su cargo personas inscritas como minusválidos, que de otra forma no podrían conservar su trabajo. Generalmente, el 50% del salario bruto está subvencionado, más el 30% de las contribuciones de la empresa a la seguridad social. El grado de subsidio se reduce paulatinamente cuando el trabajador se familiariza con el trabajo. El subsidio sólo se concede si el trabajo está reservado a personas inscritas con discapacidad durante al menos cinco años. En 1993, las empresas recibieron aproximadamente 128 millones de chelines austríacos de subsidios salariales por 3.646 empleados inscritos con discapacidad. En 1995, la cantidad total era de unos 132 millones de chelines austríacos.

Los subsidios salariales concedidos por el Servicio del Mercado Laboral no se contemplan como subsidios permanentes. La cantidad

varía según el grado de productividad. Así, éstos pueden comenzar en un 100%, reducirse al cabo de tres o seis meses, y estabilizarse después de uno o dos años. En los casos en los que la reducción de productividad continúe siendo grave, la provincia o *Bundessozialamt* puede seguir subvencionando el puesto.

### **Ayudas económicas para la adaptación del entorno de trabajo y soportes técnicos**

Los diversos organismos comprometidos en este asunto, pueden conceder ayudas económicas, dependiendo del coste que supongan, por ejemplo para la adaptación de oficinas, la adaptación de máquinas y otros equipos, o la compra de material técnico. Las reducciones del presupuesto en 1996, condujeron a la reducción de la financiación dentro de esta área.

### **Primas**

Las primas del Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias (*Ausgleichstaxfonds*) se pagan a aquellas empresas que cumplen o exceden su cuota, y a las que sin estar sujetas a la Ley de Empleo para Minusválidos, contratan personas discapacitadas. En 1994, estas primas ascendieron a un total de 177 millones de chelines austríacos. En ese mismo año, unas 3.473 empresas recibieron primas por exceder la cuota. Además, también recibieron primas 5.486 empresas no sujetas a la ley por contratar personas inscritas como minusválidos. Y la prima en el mismo año se mantuvo en 846 chelines austríacos.

Según Badelt y Österle (1993) el 10% de todas las personas inscritas como minusválidos fueron contratadas por empresas no sujetas al nivel de la cuota, pero es difícil decir si esto se debe a la prima o a otros factores. Según un estudio realizado en Salzburgo (Leichsenring y cols., 1994) las primas tienden a incentivar más a las pequeñas que a las grandes empresas.

### **Efectividad**

Uno de los problemas que tienen los incentivos y ayudas económicas para las empresas, es que son bastante desconocidas (Klicpera y Innerhofer, 1992; Leichsenring y cols., 1994). Sólo el 12% de los

empresarios conoce la existencia de los subsidios salariales, subsidios para la adaptación del puesto de trabajo, etc. Algunos estudios han llegado a la conclusión de que para que tales incentivos sean eficaces, es requisito previo informar y aconsejar a los empresarios (Leichsenring y cols., 1994; Klicpera y Innerhofer, 1992).

Según Badelt (1992) los subsidios salariales pueden ser importantes como compensación por las limitaciones que sufren los minusválidos en su capacidad de trabajo, pero por sí mismos pueden no actuar como incentivo para los empresarios. Leichsenring y cols. (1994) descubrió que, mientras que los subsidios salariales tienen poco efecto en las empresas más grandes, para las pequeñas empresas puede ser el factor decisivo en la contratación de un minusválido. Pero Blumberger y Jungwirth (1996) demostraron que (excepto en algunas pequeñas empresas) los subsidios salariales no son el factor decisivo en el empleo de personas con discapacidad. La ayuda técnica, que algunas empresas utilizan más o menos como «ingresos extraordinarios» en épocas de reestructuración técnica, tampoco se ve como un incentivo importante.

### **Incentivos para minusválidos**

Según la ley de empleo para minusválidos el *Bundessozialamt* concede ayuda económica para aparatos de ortopedia, formación y enseñanza, así como para la compra de un vehículo necesario para ir al trabajo u otros subsidios que ayuden en la movilidad, aparatos auditivos, y aparatos técnicos para invidentes. El procedimiento es el mismo que para las empresas. La fuente económica es el Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias. La Tabla Au.6 muestra la selección de gastos por categorías.

El Servicio del Mercado Laboral proporciona ayuda económica a los desempleados que se encuentran en situación de desventaja, incluyendo a los minusválidos, sobre una base discrecional según el propio Servicio. Éste puede correr con los gastos de mantenimiento durante los periodos de enseñanza, medidas de formación o integración profesional y costes de viajes para realizar entrevistas de trabajo. Además puede subvencionar el intervalo entre el comienzo del empleo y el primer pago de salarios. En 1995, unos 19.949 minusválidos recibieron subsidios del Servicio del Mercado Laboral. En ese año los subsidios para minusválidos ascendieron a un total de 849 millones de chelines austríacos (comunicación personal del Servicio del Mercado Laboral).



## **Baja extraordinaria remunerada**

Cada persona empleada tiene derecho a una baja adicional remunerada de hasta seis días laborables al año, según está estipulado en los convenios colectivos y normas del empleo público.

## **Empleo autónomo**

Se conceden subsidios y préstamos a las personas con discapacidades que quieran abrir su propio negocio.

## **Incentivos y desincentivos de la seguridad social**

Austria posee una gran tradición legislativa sobre política social dentro del ámbito de un sistema de seguridad social tipo Bismark (seguridad social obligatoria para todos los empleados, basada en las contribuciones de empresarios y empleados, que cubre los principales riesgos sociales, tales como enfermedad, vejez, desempleo y accidentes laborales). Se espera que los trabajadores no cualificados acepten cualquier trabajo, sin tener en cuenta los trabajos disponibles en el mercado laboral.

El seguro general de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales proporciona pensiones y da acceso a ayudas complementarias, tales como alojamiento o vehículos adaptados para minusválidos. El subsidio por invalidez se concede a personas que tuvieron trabajo durante un cierto periodo de tiempo en los últimos diez años, y perdieron su capacidad de trabajo debido a enfermedad (crónica) o discapacidad. En 1994, unas 417.000 personas recibieron subsidios por invalidez. Existen también subsidios para veteranos de guerra y otros grupos específicos. Los subsidios de mantenimiento de ingresos, proporcionados por las provincias dentro de los esquemas de asistencia social, están diseñados para mantener a aquellos grupos de riesgo que no están cubiertos por el sistema de seguridad social basado en el empleo.

Los receptores de un subsidio por invalidez pueden realizar un trabajo remunerado sin perder su subsidio, a menos que un informe médico certifique que están completamente capacitados para el trabajo (que tenían antes). Dependiendo de los ingresos del trabajo y de los del subsidio, algunos subsidios pueden reducirse. No existen subsidios que proporcionen incentivos al trabajo a tiempo parcial.

**Tabla Au.6. Selección de gastos (en millones de chelines austríacos) del Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias, de 1992 a 1995**

	1992	1993	1994	1995
Subsidios para vehículos .....	19.139	19.696	15.923	14.744
Asistencia en la formación .....	8.366	8.245	6.825	4.754
Subsidios de transporte para usuarios de sillas de ruedas .....	11.936	13.183	14.026	14.604
Ayuda técnica en el trabajo .....	9.477	8.919	5.831	6.808
Subsidios para gastos de manutención .....	2.026	2.012	1.394	1.137
Subsidios para aparatos de ortopedia, para invidentes y personas con deficiencias auditivas .....	14.863	14.322	11.384	9.835
Otras ayudas para la movilidad...	1.459	1.763	1.229	2.214
Provisión de cuidados diversos ..	924	11.518	7.912	7.936

*Fuente: BMAS.*

Según la Ley de Seguros Sociales, los empleados y trabajadores cualificados pueden recibir un subsidio si su rendimiento es menos de la mitad que el de una persona no discapacitada. Asimismo, no se espera que acepten un trabajo inferior al que desempeñaban anteriormente. Sin embargo, las Pensiones de Edad Avanzada Anticipadas incluyen desincentivos para realizar un empleo remunerado con un salario mensual de más de 3.288 chelines austríacos (Leichsenring y Strümpel, 1995). Generalmente la asistencia social se interrumpe cuando la persona consigue un trabajo, a menos que el salario sea muy bajo.

Además, con frecuencia es difícil volver a reunir las condiciones para recibir subsidios una vez que la persona se sale de un esquema concreto. Por ejemplo, si una persona deja de asistir a un taller de terapia ocupacional, el subsidio de mantenimiento de ingresos (que se paga dentro del esquema de asistencia social) se cancela. El mantenimiento de ingresos es proporcionado entonces por el Servicio del Mercado Laboral, por ejemplo para la formación durante un período concreto, pero no es posible volver a integrarse en el taller de terapia ocupacional si falla el proceso de rehabilitación profesional (Leichsenring y Strümpel, 1995).

## EMPLEO PROTEGIDO

Los talleres de readaptación se establecieron en 1979. Hasta ese momento existían muy pocos. Siguiendo el propósito de integración del Concepto Weissenberg de 1977, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estableció un programa para crear talleres de readaptación a lo largo de Austria, para ofrecer formación y empleo a aquellas personas que no pudieran (de forma inmediata) conseguir un trabajo en el mercado laboral normal. En octubre de 1995, ocho talleres de readaptación, que cubrían 15 unidades, contrataron a 1.050 minusválidos. En 1992, un número similar representaba el 0,3% de la fuerza laboral (Samoy y Waterplas, 1996). En todas las provincias existen talleres de readaptación, excepto en Vorarlberg, que prefirió dedicarse al empleo subsidiado en lugar de al empleo protegido.

Además de los talleres de readaptación existen talleres ocupacionales, establecidos en virtud de leyes provinciales, para personas cuya baja capacidad de trabajo hace que no sean elegidos para los talleres de readaptación. Los usuarios no reciben un salario real; se les paga según su productividad, pero cuentan con los subsidios de mantenimiento de ingresos. (Para talleres ocupacionales ver Samoy y Waterplas, 1996.)

### Objetivos y grupos protegidos

Según la Ley de Empleo para Minusválidos, la finalidad de los talleres de readaptación es permitir a los minusválidos desarrollar, mejorar o recuperar su capacidad de trabajo, con vistas a su colocación en el mercado laboral libre. Estos talleres están pensados para aquellos que, debido a la naturaleza o gravedad de su discapacidad, no pueden aún trabajar en el empleo abierto, pero son capaces de realizar algún trabajo que tenga valor comercial.

Mientras que los objetivos principales oficiales son la producción y la preparación para el empleo convencional, los talleres están también obligados a ofrecer algunos servicios sociales que normalmente no se encuentran disponibles en un entorno de trabajo normal. Entre éstos se incluyen días libres extra y descansos de trabajo pagados, comidas subvencionadas, excursiones sociales y servicios médicos y sociales.

Para poder ser aceptado en un taller de readaptación, una persona debe cumplir el requisito de tener un grado de un 50% de discapa-

cidad. Además, su rendimiento debe igualar al menos en un 50% al de una persona no discapacitada en el mismo trabajo. En cualquier taller de readaptación al menos el 60% de los empleados tiene que cumplir ambos requisitos, y al menos el 80% debe ser minusválido en base a alguna definición oficial de minusvalía.

La Ley de Empleo para Minusválidos establece el proceso de acceso. Un grupo de expertos decide acerca de la admisión en el taller de readaptación, según un plan de rehabilitación, y acerca de la financiación de la persona con minusvalías. El equipo está formado por el director del taller y representantes del *Bundessozialamt*, la Autoridad del Mercado Laboral y el gobierno provincial. También pueden incluirse un médico especialista y un psicólogo.

### Financiación y organización

Los talleres de readaptación están subvencionados por el gobierno provincial pertinente, el Servicio del Mercado Laboral y, sobre todo, por el Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias. La Tabla Au.7 muestra el gasto anual del Fondo en los talleres de readaptación.

**Tabla Au.7. Gasto del Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias en los talleres de readaptación, por año**

<i>Año</i>	<i>Gasto (millones de chelines austríacos)</i>
1991	121.016
1992	81.132
1993	100.554
1994	161.598
1995	152.383

*Fuente: BMAS.*

El aumento en 1994 se explica mediante un crecimiento inusual de la inversión en los costes de fundación de talleres (63.000 millones de chelines austríacos). En 1995 se invirtieron unos 36.000 millones de chelines austríacos en la expansión de los talleres de readaptación. Los subsidios anuales regulares han aumentado de año en

año desde 70.762 millones de chelines austríacos en 1992, hasta 89.482 millones en 1995 (estadísticas anuales del BMAS).

Sólo alrededor del 30% de los costes anuales se cubren mediante los subsidios; el resto proviene de las rentas (Samoy y Waterplas, 1996). En 1993 el subsidio por trabajador con discapacidad al mes era de 13.000 chelines austríacos aproximadamente.

Samoy y Waterplas (1996) puntualizan que las condiciones que van unidas a la recepción de los subsidios del Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias determinan hasta cierto punto la organización y el funcionamiento de los talleres. De este modo, por ejemplo, los salarios deben ser acordes a los convenios colectivos, la estructura de los edificios y la fuerza laboral deberán permitir a los talleres funcionar como empresas y éstos deberán gestionarse según pautas económicas y de eficiencia.

Los talleres de readaptación son sociedades con responsabilidad limitada. Los organismos implicados en el establecimiento de estas empresas (Cámaras de Comercio e Industria, la Cámara de los Trabajadores, asociaciones de minusválidos y organizaciones privadas) pueden enviar un representante a la junta supervisora. Además, están representados en la junta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Fondo de Contribuciones Económicas Compensatorias, el Gobierno regional y una agencia de seguros sociales.

Existen aproximadamente unas 270 personas en plantilla. La proporción de supervisores y minusválidos es de un supervisor por cada 12 minusválidos, pero durante la formación y en períodos de prueba es de uno por cada seis (Samoy y Waterplas, 1996).

### **Condiciones laborales**

Los talleres de readaptación deben proporcionar un número ilimitado de contratos de trabajo a aquellas personas que no puedan integrarse en el mercado laboral normal. Los empleados reciben el salario mínimo legal, según el sector de la actividad, y están completamente cubiertos por la seguridad social.

### **Actividades**

Los talleres de readaptación producen y comercializan sus propios productos, y producen componentes por subcontratación. La

mayoría de la producción se realiza en el campo de la cerámica, trabajos en metal, trabajos en madera, textiles y ensamblaje de partes electrónicas (Leichsenring y Strümpel, 1995; Samoy y Waterplas, 1996).

## Empleados

Según Blumberger y Jungwirth (1996), dos tercios (635) de los empleados de talleres de readaptación son hombres, dos quintas partes del total tienen 30 o menos años, y sólo el 8% son mayores de 50. La mayoría de los empleados (el 63%) tiene deficiencias físicas, el 29% dificultades de aprendizaje y el 8% una discapacidad psíquica. Las personas con dificultades de aprendizaje son en su mayoría colocados en talleres ocupacionales y centros de día.

A pesar del requisito de tener una capacidad de trabajo no inferior al 50%, en realidad un tercio de los empleados se hallan por debajo de esta cota (Blumberger y Jungwirth, 1996). El potencial de los empleados de talleres de readaptación en Austria, se ha considerado como uno de los tres mejores, de entre los 17 estados miembros de la Unión Europea estudiados por Arnold y Larisch (1996).

## Transición

La meta de la transición al mercado laboral normal, intrínseca al Concepto Weissenberg de 1977, parece no haberse conseguido. Según una fuente secundaria (Lindebner, 1989, citado en Samoy y Waterplas, 1996) entre 1986 y 1988 sólo 49 minusválidos encontraron trabajo en el empleo abierto. Blumberger y Jungwirth (1996) afirman que en 1992 unos 28 empleados encontraron trabajo en el empleo abierto, lo que hace un porcentaje de transición del 2,9%. Según el BMAS, entre un cinco y un siete por ciento avanzan cada año hacia el mercado laboral normal.

Una fuente secundaria (Sinkovics, 1992, citado en Samoy y Waterplas, 1996) considera como factores que contribuyen, la falta de incentivos económicos para los empleados que ganan el salario mínimo en un trabajo seguro, y la pérdida de servicios y privilegios sociales asociada al empleo protegido. Asimismo, los talleres se muestran reticentes a dejar que sus trabajadores más productivos se marchen.

El concepto de minusvalía de 1993 subraya que la integración en el mercado laboral normal es preferible al empleo en instituciones especiales. Uno de los objetivos que expresaba era el de aumentar la transición de empleados de talleres de readaptación al mercado laboral normal. El gobierno ha diseñado recientemente medidas para aumentar dicha transición. Un contrato de prueba de tres meses, según el cual la persona estaba en prueba en el empleo abierto y recibía salario normal de la empresa, a la vez que continuaba como empleado del taller de readaptación, no dio resultados muy esperanzadores (Samoy y Waterplas, 1996). Ahora, los empleados de talleres de readaptación pueden trabajar en empresas convencionales a largo plazo, mientras sigan estando en la nómina del taller de readaptación (Leichsenring y Strümpel, 1995).

Las investigaciones indican que existen varios trabajadores en los talleres de readaptación que están capacitados para trabajar en el mercado de trabajo, pero les falta preparación y ayuda por parte de los talleres. En la actualidad, la política se enfoca hacia una mejora del nivel de cualificación de los trabajadores de los talleres de readaptación (Samoy y Waterplas, 1996). Un porcentaje de transición del 8 al 10% constituye el último objetivo (Samoy y Waterplas, 1996).

## RESUMEN

La legislación sobre minusvalías en Austria se encuentra fragmentada y, al estar dividida entre el estado federal y las nueve regiones, ningún organismo en particular es responsable de la realización de la política sobre minusvalías. La Ley Federal sobre Minusvalías de 1990 empezó a coordinar las normas y a establecer un Consejo Federal de Minusválidos. En 1993, la nueva «Definición de minusvalía» del gobierno propuso un nuevo enfoque, basado en la prevención y rehabilitación, integración, normalización, independencia y necesidades individuales (más que en el origen de la deficiencia). Asimismo, se encuentra bajo consideración una enmienda a la Constitución que prohíba ser discriminado por motivos de discapacidad.

La legislación para el empleo obligatorio de veteranos de guerra, con un fondo de contribuciones económicas compensatorias, data de 1920. De 1940 a 1950 esta cobertura se extendió a personas discapacitadas debido a accidente, y a otros grupos de minusválidos civiles. Hacia la mitad de los años 70, la ley se aplicaba a todas las personas

sin tener en cuenta el origen de su discapacidad, y el esquema de cuotas cubría por igual a las empresas públicas y privadas con más de 25 empleados. En la última revisión importante de la ley de empleo para minusválidos en 1989, el término «capacidad de trabajo» fue reemplazado por el de «nivel de discapacidad» de al menos un 50%. El concepto de minusvalía de 1993 destacó la participación en el empleo abierto, por oposición a las instituciones especiales, y recomendó medidas de integración innovadoras, junto con una mejor coordinación del proceso de rehabilitación profesional.

El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales tiene responsabilidad global respecto a la política sobre minusvalías, y es asesorado por el Consejo Federal de Minusválidos, que está formado por representantes de las instituciones sociales, y de las organizaciones de minusválidos, así como por departamentos de gobierno y partidos políticos. Las funciones de la Ley de Empleo para Minusválidos (cuota, inscripción, ayudas económicas y subsidios) son realizadas por las oficinas del Ministerio, que se encuentran en las provincias. El Servicio del Mercado Laboral se reorganizó como organismo autónomo en 1994, dependiendo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y se consolidó el papel de las instituciones sociales. El Servicio del Mercado Laboral se encarga en exclusiva de la oferta de formación, asesoramiento y servicios de colocación para grupos en desventaja dentro del mercado laboral, siendo los minusválidos uno de los grupos objeto.

Como base para el concepto de minusvalía se acepta de forma general que los minusválidos son personas que se encuentran de forma grave y permanente, ya sea física, mental o psicológicamente discapacitados dentro de áreas importantes de la vida, principalmente en la formación, empleo, trabajo, comunicación, alojamiento y ocio. Para inscribirse en virtud de la Ley de Empleo para Minusválidos, una persona deberá tener un nivel de discapacidad de al menos el 50% (determinada por un médico y que no dependa de la capacidad de trabajo); están excluidas la mayoría de las personas con dificultades psíquicas. El Servicio del Mercado Laboral considera que una persona es minusválida cuando sus oportunidades en el mercado de trabajo son significativamente reducidas debido a discapacidad física, psíquica o mental. Sin embargo, la mayoría de las regiones exigen un mínimo de un 50% de capacidad de trabajo para poder percibir subsidios salariales.

El número de personas inscritas como minusválidos ha crecido durante la década de los 90. La cantidad de personas empleadas



según el sistema de cuotas ha aumentado, pero la proporción de aquellos que se inscriben como minusválidos en los trabajos está en descenso. Los minusválidos suman el 15% de los parados inscritos dentro del Servicio del Mercado Laboral. Las personas con deficiencias físicas predominan tanto en aquellos que tienen trabajo como entre los desempleados: en 1995, una de cada nueve personas que buscaba trabajo, tenía deficiencias físicas. La integración de personas con dificultades de aprendizaje es limitada.

La tendencia es intentar incluir a los minusválidos en servicios de apoyo al empleo convencionales, pero las instituciones especiales son quienes controlan la orientación profesional y la formación de los minusválidos, y la integración de niños y jóvenes en la enseñanza y formación convencionales no ha hecho más que empezar. El concepto de minusvalía sugiere una mayor flexibilidad en las normas de formación para adaptarse a las necesidades de las personas, una mejora en el paso de la formación al trabajo y una formación adaptada a las necesidades del mercado laboral. Entre los servicios innovadores se incluye el empleo subsidiado, que ampliará su cobertura para 1997.

Existe una cuota obligada del 4% para las empresas con más de 25 empleados. El cumplimiento de la misma se ha mantenido entre un 59 y un 52% desde 1984. En 1994 se situó en un 59%. En ese mismo año, menos de una de cada cinco empresas alcanzaron la cuota, y más del 80% contribuyó con el fondo de contribuciones económicas. El nivel de la contribución económica se considera bajo si se le compara con otros costes de empleo, y por eso algunas empresas lo pagan de forma automática, como si se tratara de un impuesto.

Las personas inscritas como minusválidos tienen derechos especiales frente al despido, ya que para ello se requiere un consentimiento especial. Este permiso casi nunca se deniega, y la mayoría de los casos terminan con la pérdida del trabajo por parte del minusválido. Mientras que los discapacitados conceden importancia a la protección, los empresarios ven las normas como una razón principal para no contratar minusválidos. Existe además la provisión de un representante de los minusválidos en aquellas empresas que contraten al menos cinco trabajadores discapacitados.

Las empresas pueden, principalmente en virtud de la Ley de Empleo para Minusválidos, recibir ayudas económicas del Servicio del Mercado Laboral y de las provincias, y las decisiones se toman

por un grupo de representantes de agencias. Estas ayudas incluyen subvenciones para salarios y para formación y experiencia laboral, ayudas para adaptaciones al trabajo y primas por el cumplimiento de la cuota. La provisión, sin embargo, es bastante desconocida. Existe alguna evidencia de que los subsidios salariales afectan a la decisiones de contratación de las pequeñas empresas.

Las ayudas económicas que el fondo de contribuciones económicas compensatorias concede a los minusválidos, se enfocan hacia subsidios de transporte, ayudas técnicas en el trabajo y aparatos, así como hacia la formación y provisión de cuidados. Además, el Servicio del Mercado Laboral también proporciona ayuda económica discrecional a los parados que están en situación de desventaja, entre los que se incluye a los minusválidos, para costes de enseñanza, formación y búsqueda de empleo. Los trabajadores minusválidos tienen derecho a una baja remunerada extraordinaria de seis días al año.

Los talleres de readaptación fueron establecidos por ley en 1979. Éstos funcionan como sociedades de responsabilidad limitada, con un 30% de los costes, aproximadamente, cubierto por las subvenciones del fondo de contribuciones económicas compensatorias. En 1995 existían ocho talleres que cubrían 15 unidades, y empleaban a unos 1000 minusválidos. Alrededor de dos tercios tiene deficiencias físicas. Los empleados reciben el salario mínimo legal en virtud de contratos de trabajo ilimitados. La transición hacia el empleo abierto está sujeta a fecha, pero es una de las metas del concepto de minusvalía. Las iniciativas recientes incluyen el trabajar fuera de estos talleres.

### Agradecimientos

Charlotte Strümpel (European Centre for Social Welfare Policy and Research), Hansörg Hofer (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Annelise Burgstaller (Arbeitsmarktservice Österreich), Christina Heilbrunner (Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung en la Universidad de Linz), Andrew Nocon (Social Policy Research Unit).

**BIBLIOGRAFÍA**

- ARNOLD, U. y LARISCH, M. (1996): «Concepts of Sheltered Employment in Europe» (Summary results of an empirical research study), FORMS, Universidad de Stuttgart.
- BADEL, C. (ed) (1992): *Geschützte Arbeit: Alternative Beschäftigungsformen zur beruflichen und sozialen Integration behinderter Menschen*, Viena: Böhlau-Verlag.
- BADEL, C. y ÖTERLE, A. (1993): *Zur Lebenssituation behinderter Menschen in Österreich*, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, N. 49, Viena: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BLUMBERGER, W. y JUNGWIRTH, C. (1996): *Geschützte Werkstätten GesmbH: Unternehmen mit sozialpolitischem Auftrag*, Forschungsberichte aus Sozial. und Arbeitsmarktpolitik, N. 57, Viena: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BLUMBERGER, W.; BACHER, M.; DORNMAYR, H. y HEILBRUNNER, C. (1996): *Berufsverläufe und Lebensbedingungen von begünstigten behinderten Frauen und Männern: Kurzfassung*, Linz: Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz.
- ERNST, K. (1990): *Behinderteneinstellungsgesetz: Gesetze und Kommentare 149*, Viena: Verlag des ÖGB.
- KLICPERA, C. y INNERHOFER, P. (1992): *Integration behinderter Menschen in die Arbeitswelt*, Heidelberg: Asanger Verlag.
- LEICHSENRING, K.; STRÜMPEL, C.; GÖDL, D. y SCHOIBL, H. (1994): *Arbeit und Wohnen behinderter Menschen: Status quo im Bundesland Salzburg und Vorschläge zur Weiterentwicklung anhand innovativer Beispiele aus Europa*, Viena: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung.
- LEICHSENRING, K. y STRÜMPEL, C. (1995): «Employment policies for people with disabilities in Austria», en Leichsenring, K. y Strümpel, C. (1994) *Mandatory Employment or Equal Opportunities? Employment Policies for People with Disabilities in the UN-European Region*, Viena: European Centre for Social Welfare Policy and Research, Austria.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1995):  
Social Report Austria, Viena: Ministerio de Trabajo y Asuntos  
Sociales.
- SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1996): *Sheltered Employment in  
Five Member States of the Council of Europe: in Austria, Fin-  
land, Norway, Sweden and Switzerland*, Report by the Committe  
on the Rehabilitation and Integration of People with Disabilities,  
Estrasburgo: Consejo de Europa.

## BÉLGICA<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Expresamos nuestro agradecimiento a Erik Samoy (HIYA, Universidad Católica de Lovaina) y a Andrew Nocon (SPRU).



## **CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO**

### **Legislación y política sobre minusvalías**

Para comprender la política belga sobre minusvalías es necesario dar una perspectiva histórica y unas nociones sobre la reciente reforma institucional y la consiguiente redistribución de poderes y responsabilidades.

### **Evolución de la legislación**

La primera estipulación legal dedicada exclusivamente a los minusválidos fue la ley de 1903 sobre indemnizaciones por daños sufridos en el trabajo. En 1919 se introdujo un programa para víctimas de guerra y en 1927 para víctimas de enfermedades derivadas del trabajo. Desde 1928, se conceden ayudas económicas previa valoración para minusválidos que no pueden procurarse ingresos mediante al trabajo. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, se hizo obligatorio el seguro de enfermedad para todos los trabajadores. Los subsidios por enfermedad e invalidez son parte de este programa. En 1956 se creó un Fondo especial de ayuda según valoración, que más tarde (1967) se convirtió en la principal fuente de financiación de minusválidos que dependían de asistencia en instituciones u otros servicios.

La primera ley general sobre la integración de los minusválidos en el mercado laboral data de 1958, pero sus estipulaciones no llegaron a cumplirse. La ley de Rehabilitación Social de 1963 tenía prácticamente los mismos contenidos. También en los años 60 (1969) se reformó la ley de 1928 para incluir a las personas con discapacidades mentales, y en 1967, el Fondo de ayuda creado en 1956 se sustituyó por un Fondo para la asistencia sanitaria, social y educacional de los minusválidos (Fondo 81, que ya no dependía de la valoración). En los años 70 se dieron importantes cambios en los progra-

mas sobre daños y enfermedades sufridos en el trabajo y la educación especial pasó a ser oficialmente parte del sistema educativo. En 1987 se reformaron las ayudas económicas según valoración que se concedían a los minusválidos, y desde 1990, el Fondo Nacional de Rehabilitación, fundado en virtud de la ley de 1963 y que actuaba como principal instrumento de integración social y profesional para minusválidos desde hacía casi treinta años, quedó reemplazado por los Fondos Regionales. Samoy (1994) ofrece una revisión de la política sobre minusvalías después de la Segunda Guerra Mundial.

### Reformas institucionales

Desde la reforma institucional de 1980, los poderes legislativo y ejecutivo se han redistribuido. Existen tres tipos de legislación:

- Federal, responsable de la promulgación de leyes y Reales Decretos.
- Comunitaria, para las comunidades de habla flamenca, francesa y alemana, responsable de los decretos.
- Regional (Flandes, región de Valonia y Bruselas), también responsable de la promulgación de decretos.

Los decretos tienen carácter legal, igual que las leyes, pero se aplican sobre un área limitada. El término «comunidad» es un término cultural, mientras que «regional» es un término geográfico. Las regiones son responsables de su propia política socio-económica, incluidas las de vivienda y empleo (pero muchos aspectos de la política de empleo siguen siendo competencia federal). Las comunidades tienen competencia sobre cuestiones de naturaleza cultural o personal, y sobre la asistencia social; ésta última incluye muchos, si bien no todos, los aspectos relacionados con política sobre minusvalías. En Flandes, una autoridad única tiene competencia sobre la comunidad y sobre la región. En 1993 la responsabilidad sobre cuestiones de la comunidad francófona de Bruselas se traspasó del ejecutivo de la comunidad francesa a una comisión especial de Bruselas (Commission Communautaire Française de la Région de Bruxelles-Capitale).

Entre las responsabilidades nacionales (actualmente denominadas «federales»), que se traspasaron a principios de los 80 a las comunidades de acuerdo con la reforma institucional, se encontraba



el Fondo para la asistencia sanitaria, social y educacional de los Minusválidos (el Fondo 81). En 1991, se disolvió el Fondo para la Rehabilitación Social de los Minusválidos, que era el organismo responsable de diferentes servicios de integración social y profesional. La mayor parte de sus funciones pasaron a los Fondos comunitarios. Sin embargo, una parte sustancial, la rehabilitación médica y funcional, pasaron a ser competencia del seguro de enfermedad nacional.

La comunidad flamenca decidió fundir el Fondo 81 con el antiguo Fondo Nacional para la Rehabilitación Social de los Minusválidos, y así formar el «Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap» (creado por decreto el 27 de junio de 1990). La comunidad germanohablante decidió también coordinar la asistencia a los minusválidos en una única oficina (*Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung*), creada por decreto del 19 de junio de 1990 y que cubría alojamiento, centros profesionales, centros de día y orientación general, así como funciones relacionadas con el empleo. Sin embargo, la educación especial sigue siendo responsabilidad independiente de cada comunidad. La ventaja de los minusválidos es que tienen cubiertas sus necesidades en una única agencia en lugar de dos, y sólo tienen que inscribirse en un registro. No había más información disponible en el momento de estudiar el Fondo alemán, que ofrece sus servicios a una población de 70.000 personas aproximadamente.

El Fondo francés («Fonds Communautaire»), constituido por decreto del 3 de julio de 1991, asumió solamente funciones relacionadas con el empleo: orientación y rehabilitación profesional, empleo y apoyo individual. Las funciones propias del resto de las instituciones (asistencia) pasaron a ser parte de la administración de la comunidad francesa. Este Fondo se separó en dos por decreto del 22 de julio de 1993. Según un decreto del 17 de marzo de 1994, se estableció un Fondo en Bruselas (*Fonds Bruxellois Francophone pour l'integration Sociale et Professionnelle des Persones Handicapées*) para los habitantes francófonos de la región de Bruselas. En virtud del decreto del 6 de abril de 1995, se creó el Fondo de Valonia (*Agence Wallone pour l'Intégration des Personnes Handicapées*) para el resto del territorio francófono, que asumió responsabilidad sobre oferta de servicios sanitario, sociales y educacionales. Con esta separación, la responsabilidad sobre este tipo de políticas se trasladó de la comunidad francesa al ejecutivo de la región de Valonia y la nueva comisión especial de Bruselas (mencionada anteriormente). Las nuevas disposiciones entraron en vigor el 1 de julio de 1995.

En resumen, actualmente (1997) existen cuatro Fondos: el Fondo flamenco para las personas de habla neerlandesa que viven en la región flamenca y en Bruselas; el Fondo de Valonia para las personas de habla francesa que viven en la región de Valonia; el Fondo de Bruselas para personas de habla francesa que viven en Bruselas; y el Fondo alemán para las personas de habla alemana que viven en la región de Valonia (no existe región alemana).

### **Política de empleo para minusválidos**

La ley de Rehabilitación Social de 1963 sentó las bases de los nuevos decretos para las comunidades de habla flamenca, francesa y alemana de 1990 y 1991. Esta ley había establecido el Fondo Nacional para la Rehabilitación Social de Los Minusválidos, que tenía muy distintas responsabilidades y que podía proporcionar apoyo directo a personas y a empresas, así como a instituciones de rehabilitación y formación. Daunt (1991) afirma que la financiación del Fondo se producía por medio de una «modesta prima sobre cada seguro» (p.67). Su junta directiva incluía representantes de organizaciones de minusválidos y de ambos sectores de la industria. Esta forma de financiación ya no se aplica a los Fondos regionales.

En esencia, las medidas para la integración de los minusválidos en el mercado laboral establecidas en la ley de Rehabilitación Social de 1963 (y los Reales Decretos subsiguientes) las han asumido los cuatro Fondos. La mayor parte de los procedimientos y las medidas que se detallan más adelante fueron responsabilidad del Fondo Nacional hasta que se transmitieron a las comunidades. Una excepción es la colocación en el mercado laboral abierto, que, formalmente, es competencia de la Oficina de Empleo, que en principio actuaba a nivel nacional y, actualmente, a nivel regional. Aunque la mayoría de las estipulaciones de la ley de 1963 han sido enmendadas, algunos artículos siguen vigentes, por ejemplo, los Fondos no tienen capacidad para alterar la cuantía de las ayudas económicas a empresas y trabajadores, cuya política sigue siendo responsabilidad federal. También siguen vigentes los artículos de la ley de 1963 sobre obligación de empleo.

Los minusválidos se consideran uno de los «grupos de riesgo» entre los desempleados y cuentan con subsidios (federales y regionales) definidos en los programas del Ministerio de Trabajo y Empleo para la creación de empleo, e iniciativas de formación e integración profesional (MISEP, 1992). Sin embargo, los decretos de todas las comunidades han destacado el principio de que, siempre que sea

posible, deberá hacerse uso de los servicios convencionales de la comunidad, y utilizar los servicios especiales sólo en los casos en que sea necesario a causa de la naturaleza específica de la discapacidad (MISEP, 1996) En la región de Valonia, el decreto de 1995 (artículo 3) estipula también que «los minusválidos tienen derecho a participar plenamente en la vida social y económica, independientemente del origen, la naturaleza o la gravedad de su discapacidad».

### **Diseño y cumplimiento de políticas**

Actualmente, la competencia sobre la política general de empleo es la siguiente: las comunidades tienen competencia sobre la formación profesional y el reciclaje de minusválidos, entre otros grupos de personas; la colocación y los programas de reincorporación al trabajo con competencia regional; el gobierno federal es responsable de la seguridad social y del derecho al trabajo (MISEP, 1996). La rehabilitación funcional es competencia del Servicio Sanitario Federal.

A nivel federal, el Consejo Superior Nacional sobre Minusvalías (fundado en 1981) se encarga de cuestiones relacionadas con minusvalías que caigan dentro de la competencia de la autoridades federales y puede recomendar medidas legislativas. Esta formado por 18 miembros con «cualificación específica obtenida gracias a su participación en las actividades de las organizaciones para minusválidos o por sus actividades de carácter social o científico» (OMS, 1990, p. 32). También existe un Consejo Superior flamenco para Minusvalías y un Consejo Comunitario sobre Minusvalías para la comunidad francófona, de carácter consultivo (fundados ambos en 1981).

El Fondo de Valonia consta de un comité directivo, consejos de asesoramiento, comités subregionales y un consejo asesor para minusválidos. La administración del Fondo de Bruselas consta de una Junta Directiva, comités de asesoramiento y se apoya en comisiones locales de evaluación, de naturaleza independiente.

### **Cooperación con las organizaciones de minusválidos**

El Fondo de Bruselas reconoce numerosas asociaciones que representan a los minusválidos, tanto en el apoyo que prestan a las personas individualmente como en calidad de miembros de una organización que requiere la participación de personas que representan a los minusválidos.

En la zona de Valonia, se considera que el principio de plena participación conlleva la necesidad de capacitar a las asociaciones de minusválidos para que defiendan sus derechos e influyan sobre la política, tanto a nivel de gobierno como en el resto de los sectores de la sociedad. El decreto de abril de 1995 reconoce el papel activo de las asociaciones, y proporciona un medio por el que hacerse oír y por el que identificar las necesidades de los minusválidos. También les permite expresar su opinión en cuanto a prioridades, evaluar los servicios disponibles, recomendar reformas e informar al resto de la comunidad. Cuatro de las dieciséis plazas del comité directivo del Fondo de Valonia están reservadas para asociaciones que representan a los minusválidos o a sus familias. Estas asociaciones también tienen representación en los consejos de asesoramiento. El consejo de asesoramiento sobre minusvalías coordina y representa a todas las asociaciones de minusválidos. Asesora al consejo regional y al gobierno de Valonia, tanto previa solicitud como por iniciativa propia, sobre política sobre minusvalías y los medios para llevar tal política a efecto. También comenta las actividades del Fondo de Valonia. Doce de los diecinueve miembros del consejo los nombran las asociaciones que representan a los minusválidos y a sus familias.

Los minusválidos tienen representación, directa o indirecta, en los mecanismos de dirección y asesoramiento del Fondo francés y del Consejo de Asesoramiento flamenco, básicamente del mismo modo y hasta el mismo punto que en la región de Valonia. Actualmente (1997) hay dos personas con minusvalías en el comité directivo y los dos vicepresidentes son representantes de organizaciones de minusválidos.

### **Actuación de las instituciones sociales cooperantes**

Las Instituciones Sociales tienen su lugar en el comité directivo de todos los Fondos. En Flandes, estas instituciones sociales acordaron que debería darse el mismo apoyo a los minusválidos en el mercado laboral abierto y en el protegido. El objetivo era reducir el desnivel entre el nivel de financiación de ambos sectores y buscar nuevos recursos para estas personas en el mercado laboral abierto.

### **DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA**

La definición de minusvalía desde el punto de vista del empleo cambió a raíz de la redistribución de responsabilidades. La definición de la Ley de Rehabilitación Social de 1963 era «personas cuyas

posibilidades de empleo están realmente reducidas a causa de una insuficiencia o disminución de sus facultades físicas de al menos un 30% o de sus facultades mentales de al menos un 20%» (artículo 2).

El uso de porcentajes como parámetro se abandonó a raíz de los decretos, que estipulaban que no podrían dedicarse servicios a los solicitantes mayores de 65 años. Esta última estipulación se basa en la diferenciación entre políticas para minusválidos y para personas de la tercera edad (MISEP, 1996).

El Fondo de Bruselas adoptó la definición de minusválido del decreto del 3 de julio de 1991 por el que se fundó el Fondo francés: «personas cuyas posibilidades de integración social y profesional están significativamente limitadas a causa de una deficiencia o disminución de sus facultades físicas o mentales». El Fondo de Valonia enmendaba la segunda parte de la definición para incluir «una alteración de sus facultades mentales, sensorial o físicas que requiera intervención social». El nivel de discapacidad se determina en función de una valoración multidisciplinaria (artículo 2 del decreto de 1991).

La definición del decreto del 27 de junio de 1990 por el que se fundó el Fondo flamenco difiere en tres aspectos: la introducción del término «a largo plazo» en relación con la limitación de posibilidades; la referencia sólo a «integración social» y la enumeración de las facultades «mentales, psicológicas, físicas y sensoriales» que se tomarían en consideración [artículo 2 (2)]. Un documento que establece los principios básicos del decreto que dio origen al Fondo flamenco explica en detalle las razones fundamentales de la terminología utilizada, con particular referencia a la inclusión de adultos con problemas psiquiátricos (la principal razón es que algunos de estos pacientes están empleados en talleres de readaptación). Igual que en el caso del Fondo francés, se enfatiza la valoración multidisciplinaria.

El decreto de la comunidad de habla alemana define la minusvalía como cualquier circunstancia que afecte a la integración social y profesional de una persona, cuya causa venga dada por una reducción de sus facultades mentales, físicas o sensoriales (MISEP, 1996).

Aunque la antigua definición (1963) ya no es vigente de forma oficial, en todos los Fondos a excepción del francés todavía es necesaria una certificación médica basada en los criterios antiguos (porcentaje de disminución de facultades) para acceder a programas de empleo.

## ESTADÍSTICAS

En 1992, la población de Bélgica era de diez millones. La población en edad laboral era de 8,3 millones y el total de mano de obra ascendía a 4,2 millones, lo que indica un índice de actividad del 50,8%. En ese mismo año, el índice de desempleo era del 10,3% (MISEP, 1996).

### Los minusválidos dentro de la población

El censo de población y vivienda realizado en 1981, citado por Grammenos (1992) dividía la población no activa mayor de 14 años en siete categorías. En la categoría de «personas enfermas y discapacitadas» había 156.400 personas con edades comprendidas entre 14 y 59 años, lo que representa un 2,5% del total de población belga de estas edades. Esta valoración es, evidentemente, muy baja, dado el criterio que se utiliza para la definición del resto de las categorías: estudiantes de edad superior a los 14 años; personas a cargo del hogar familiar, jubilados, incluida jubilación anticipada; personas que voluntariamente no están en situación laboral activa y personas que no están en situación laboral activa por otras razones. No existe un censo de fechas más recientes que proporcione información sobre minusválidos, pero al sumar el número de adultos con edad laboral que reciben uno o más subsidios por minusvalía, el total alcanza entre un 8% y un 10% del total de mano de obra.

### Minusválidos: empleo y desempleo

Es difícil determinar el total de personas discapacitadas que tienen empleo y el de desempleados. El Estudio Belga sobre Mano de Obra distingue entre problemas de salud a corto y a largo plazo. Por otro lado, muchos minusválidos no figuran en los registros de desempleo. Hasta mediados de los años 80, había cerca de 50.000 personas inscritas en la oficina nacional de empleo bajo el epígrafe «no totalmente aptos para el trabajo», pero esto no se debe exclusivamente a razones de minusvalías, por lo que se dividió este grupo en uno para personas con capacidad parcial y otro para personas con capacidad sustancialmente reducida. Actualmente (1997) este número ha descendido hasta cerca de 30.000, principalmente porque gran número de desempleados con edad superior a 50 años ya no se encuentran contemplados en las estadísticas.

Sin embargo, la mayoría de los minusválidos reciben diferentes subsidios aparte del subsidio por desempleo: cerca de 180.000 adultos (sin contar ancianos) tienen pensión por invalidez, y cerca de 70.000 (de menos de 60 años) reciben ayudas económicas según el programa residual de 1987. Más de 100.000 trabajadores de edad avanzada, entre los que deberíamos encontrar personas con discapacidad parcial, se acogieron a los programas de jubilación anticipada. Además de esto, cerca de 200.000 personas reciben indemnizaciones por lesiones o enfermedades derivadas del trabajo (incluido un número no calculable de jubilados). Aunque estas indemnizaciones pueden combinarse con ingresos derivados del trabajo y muchas de estas personas no sufren minusvalías graves, las investigaciones han demostrado que muchas de estas personas acaban perdiendo el empleo, pero no aparecen necesariamente como minusválidos en las estadísticas de desempleo.

No disponemos de datos fiables, pero se calcula que más del 30% de los minusválidos con edades comprendidas entre los 20 y los 60 años tienen empleo en la actualidad (Samoy, 1996).

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

### Servicios especializados

Una de las funciones de los Fondos es la valoración, rehabilitación profesional, formación profesional y (hasta cierto punto) la colocación de los minusválidos en el mercado laboral, tanto abierto como protegido. El acceso a éstos está restringido a personas inscritas en el Fondo. Para su inscripción, deben presentar una solicitud y someterse a evaluación de condiciones. Una vez inscritos, se diseña un programa de integración. Las personas de edad superior a 18 años sin escolarización completa y que siguen programas de educación diurnos como preparación para el mercado laboral pueden, en determinadas circunstancias, solicitar del Fondo un subsidio de manutención. Este recurso, de carácter excepcional, se utiliza en casos en que la educación puede considerarse un modo de formación profesional.

Los contratos de aprendizaje constituyen formación individualizada en la que cooperan Fondos y empresas para ofrecer formación práctica por medio del trabajo. La empresa no se compromete a mantener el puesto de trabajo después de un contrato de un año de duración (o sus renovaciones), pero a menudo el resultado es el empleo permanente. El término «aprendizaje» se ha sustituido por el

**Tabla B.1. Minusválidos que reciben formación en centros de los Fondos (excepto en la comunidad de habla alemana)\* 1990-1995**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Formación escolar considerada como formación profesional.....	32	23	20	11	12	8
Aprendizaje general .....	5	2	0	0	0	0
Aprendizaje especial/formación en el trabajo .....	545	341	303	302	369	402
Formación en centros de la Oficina de empleo .....	5	16	10	10	9	7
Formación en centros especiales .....	784	756	669	667	710	650
<b>Total .....</b>	<b>1.371</b>	<b>1.148</b>	<b>1.002</b>	<b>1.000</b>	<b>1.100</b>	<b>1.067</b>

NB: Cifras tomadas el 31 de diciembre de cada año.

\* Cifras para la comunidad alemana en 1990: dos personas en aprendizaje especial.

*Fuente: Samoy, compilado de los informes anuales de los Fondos.*

de «formación práctica por medio del trabajo», si bien el servicio ofrecido es el mismo.

Los centros especiales reconocidos por el Fondo incluyen los centros de orientación especializada y de formación profesional especializada. Existen programas de apoyo a la incorporación o reincorporación al empleo y de empleo protegido. En la región flamenca, a partir de 1997 los servicios de orientación especializada se integrarán con otros servicios, por ejemplo, los centros de formación especializada y los talleres de readaptación), para formar una nueva estructura de asesoramiento cíclico. En esta misma región, se van a reformar los centros de formación especializada para dar mayor relieve a la formación práctica dentro de la empresa; mayor apoyo en el entorno convencional, no segregado y proporcionar un sistema de formación modular que responda mejor a las necesidades de los minusválidos.

En la región francófona, los Fondos pueden ofrecer ayudas económicas individualizadas a personas que opten por la formación. Estas ayudas incluyen complementos salariales y otros subsidios adicionales. El Fondo de Bruselas ofrece un subsidio del 40% de salario mínimo mensual, que puede aumentar hasta el 60% en caso



de minusválidos que tengan a su cargo personas sin ingresos. El Fondo de Valonia también toma en consideración la situación familiar de los minusválidos a la hora de calcular el subsidio y deduce el 75% de otros ingresos. En ambos Fondos, el subsidio adicional es el mismo que el que se concede a las personas que reciben formación profesional (actualmente 40 francos belgas por hora de formación). El Fondo flamenco ofrece un subsidio de cuantía igual que el subsidio de desempleo para cabezas de familia y añade el mismo subsidio adicional que los demás Fondos. La tabla B.1 muestra el número de personas que tomaron parte en programas de formación entre 1990 y 1995. Las cifras reflejan una marcada reducción de los contratos de aprendizaje en la región flamenca después de 1990; en la región de habla francesa, las cifras bajaron en menor grado y se recuperaron posteriormente. El Fondo flamenco atribuye esta disminución a la reducción de los subsidios. Con anterioridad a estos cambios, la cuantía del subsidio podía superar la del salario mínimo. Este es un punto significativo, pues en Bélgica se tiene la opinión de que los contratos de aprendizaje constituyen una medida de gran éxito, que puede llegar, en el 71% de los casos, al empleo real (OCDE, 1992, p. 28). La caída de las cifras refleja también el aumento del número de minusválidos que reciben formación en programas convencionales.

Otras actividades de formación no guardan relación directa con los Fondos. En la región de habla francesa, una iniciativa de la *Enterprise d'Apprentissage Professionel (EAP)* ofrece apoyo individualizado y formación profesional dentro de sus propias empresas a jóvenes con dificultades de aprendizaje. La comunidad francesa, reconoció formalmente la EAP en la ley de 1987 (Van Calster, 1992). En Flandes existen estructuras similares. Cerca del 25% de las casi 1.000 personas que participan en lo que podríamos denominar «talleres sociales» son minusválidos. Estos talleres se dedican a la formación y el empleo de las personas con mayores dificultades para la colocación (personas en situación de desempleo prolongado y sin cualificación). La financiación de estos talleres todavía está a nivel experimental, si bien se está redactando un decreto.

### Servicios convencionales

Las agencias de empleo regionales desempeñan una función esencial en la formación general orientada al empleo. Por ejemplo, en la región de Valonia, algunos minusválidos reciben formación en un centro que está abierto a la población en general. Las cifras de

la tabla B.1 (Categoría «formación en centros de las oficinas de empleo») sólo comprenden los casos en que los Fondos financian parte de los costes de formación. Por su parte, la oficina de empleo flamenca organiza cursos de formación básica para personas con largos períodos de desempleo; estos cursos están en su mayoría organizados en colaboración con organizaciones privadas sin ánimo de lucro. De los miles de personas que participaron en estos cursos en 1995, 1584 eran minusválidos, lo que supone el quintuple de los que recibían formación en los centros de formación especializada del Fondo flamenco (Samoy, comunicación de 1997). En la región flamenca se llevaron a cabo otros programas de formación para personas con dificultades de colocación. El Fondo Social Europeo participa en la financiación de muchos de estos programas de empleo. Así, los minusválidos pueden acceder a programas orientados a grupos más amplios. El Fondo de Bruselas considera que los minusválidos deberían, en teoría, recibir formación en centros abiertos a la población general (Comunicación del Fondo de Bruselas, 1996).

Uno de los principales cambios observados en los años 90 es la inclusión de los minusválidos en los programas de empleo tanto nacionales como regionales.

## **POLÍTICA DE PERSUASIÓN**

En el Fondo flamenco se están elaborando planes para publicar un código ético para empresas, que se redactará en colaboración con empresarios, empleados, minusválidos y representantes de servicios relativos a la integración profesional de los minusválidos. En la región flamenca, se tomaron en consideración cierto número de medidas para fomentar el empleo de minusválidos. Además del código ético mencionado anteriormente, encontramos un código deontológico relativo a la responsabilidad de la sociedad en el campo del empleo de minusválidos. Otras ideas son organizar cursos de formación para empresarios, miembros de organizaciones laborales y políticas. Esto podría tener repercusión sobre las oportunidades de empleo y sobre el concepto que tiene la sociedad de los minusválidos. También se va a crear un foro para que empresas y minusválidos puedan debatir las medidas mencionadas anteriormente, entre otras.

Los avances de la orientación cíclica y la reorientación de los centros de formación también aumentarán el número de contratos y la cooperación con los empresarios de la región.

El Fondo de Valonia está llevando a cabo una serie de medidas orientadas a la publicación de sus objetivos y sus servicios de apoyo, que incluyen reuniones para difundir información sobre las medidas económicas con que cuentan los empleados minusválidos, un vídeo sobre la integración de los minusválidos y un folleto informativo que incluye comentarios de minusválidos y de empresarios, y que ya se ha publicado en la prensa. El Fondo de Bruselas ha editado un folleto sobre su papel en el empleo de minusválidos. También se va a emitir un vídeo para aumentar la concienciación en cadenas de televisión de la comunidad y de la región.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

No existen políticas definidas sobre el trato preferente ni sobre la igualdad de oportunidades de los minusválidos en el sector privado. Aunque la ley de 1963 estipulaba que los organismos públicos y privados debían contratar determinado número de minusválidos, las estipulaciones relativas al sector privado nunca han contado con un decreto que las lleve a efecto.

### **Empleo obligatorio**

Las estipulaciones que regulan la obligación de empleo de minusválidos en el mercado laboral abierto sólo se aplican a personas inscritas en los Fondos, de forma que el empleo obligatorio no tiene un papel significativo dentro de la política belga.

### **Sector público**

En 1972 se estableció por Real Decreto que deberían reservarse 600 puestos de empleo público para personas contempladas en la ley de 1963. Este número se aumentó hasta 1.200 en 1977 y los puestos en cuestión se repartían entre diferentes ministerios. Esta medida fue facilitada por un comité responsable de determinar los puestos a los que podían acceder los minusválidos, de señalar las adaptaciones que necesitaría cada candidato y de supervisar su trabajo durante el período de prueba (Consejo de Europa, 1990). En 1976 se ampliaron estas medidas a determinados organismos públicos, que debían contratar un total de 90 minusválidos. En caso de inobservancia, tanto los ministerios como el resto de los organismos en cuestión deberían

garantizar al estudiar las solicitudes que el 3% de los nuevos contratos o de personas recolocadas fuera para minusválidos (Vogel-Polski, 1984). En 1977 y 78, se amplió la obligación a las autoridades provinciales, locales y centros públicos locales de asistencia social, que debían emplear un minusválido por cada 55 trabajadores. Los Reales Decretos de 1984 y 1985 estipulaban la contratación de 50 minusválidos en la Administración telefónica y otros 59 en correos. En 1990, se autorizó a la Administración Telefónica a ampliar este número hasta 100. La colocación de los minusválidos en estos puestos de trabajo es responsabilidad conjunta del departamento central de personal (o del organismo pertinente) y del Fondo regional relevante.

Samoy (1995) señala que, a finales de 1992, se había colocado a 1.678 minusválidos sólo en las administraciones públicas. Esta cifra refleja el número de colocaciones, no el de personas, en un momento dado. Subraya que había más candidatos que plazas y que la reciente reducción de las oportunidades de empleo en el sector público dificultó el aumento de puestos de trabajo para minusválidos.

Los decretos que transferían la responsabilidad a las comunidades permitieron que sus Ejecutivos determinaran el número de personas discapacitadas que deberían emplearse en la administración pública y otros organismos públicos. En la administración de la región de Valonia, se reservaron 98 plazas para minusválidos. En 1995, se empleó un número similar (101) en la región flamenca y 146 en otros organismos públicos de esta región.

Después de la conferencia sobre el empleo de principios de los 90, el gobierno flamenco asumió el principio de igualdad de empleo, como en la legislación canadiense. El principio de representación proporcional de grupos de riesgo (entre los que se encuentran los minusválidos) se aplicó por primera vez a ciertos programas de empleo que recibían Fondos del gobierno flamenco, sin que todavía se conozcan sus resultados. El Ministerio tenía intención de ampliar esta medida al sector privado, si bien esto no se llevó a efecto (Comunicación de Samoy).

### **Sector Privado**

La ley de 1963 (artículo 21) define las medidas para el empleo obligatorio de minusválidos en empresas industriales, comerciales y de agricultura, lo que no incluye artesanía y profesionales. La ley estipula que las empresas con más de 20 empleados tienen la obliga-

ción de emplear minusválidos. El Ejecutivo se encargaría de determinar una cuota para cada sector de la economía de acuerdo con los organismos directivos y con los sindicatos. El número de decretos para la fijación de una cuota para diferentes sectores es muy reducido, y nunca se ha realizado un seguimiento para evaluar el nivel de cumplimiento ni se han impuesto sanciones por inobservancia.

La postura oficial belga es que las cuotas del sector privado son «inapropiadas y contrarias al concepto de aceptación e integración de los minusválidos» (CE, 1988, p.9) y que el «carácter coercitivo de la obligación puede tener efectos psicológicos negativos en las empresas, los compañeros de trabajo y los minusválidos mismos» (cita de Lheureux, 1991). El informe de la OCDE (1992) trata las recientes conclusiones de un grupo de trabajo especializado, formado por representantes de los dos lados de la industria y de asociaciones de minusválidos. El informe señala que el grupo de trabajo ha rechazado la introducción de un sistema de cuotas en el sector privado, «en parte motivado por una resistencia general a aumentar las obligaciones impuestas por la ley» (OCDE, 1992, p.23).

Los decretos por los que se fundaron los nuevos Fondos no abrieron el artículo 21 de la Ley de 1963; sin embargo, las estipulaciones de este artículo no pueden aplicarse sin el decreto necesario. El antiguo Fondo francés trataba los aspectos negativos que podían derivarse de la coerción, así como el hecho de que las empresas se apoyaran en incentivos económicos (Fonds Communautaire, 1991). La postura del Fondo flamenco es que «el Ministerio Responsable de los minusválidos, los representantes y las organizaciones de minusválidos persiguen el fomento de la integración tanto por medio de la concienciación como de incentivos económicos» (Luyckx, 1992, p.8). El Fondo considera que una de las funciones de la cuota del sector público es servir como ejemplo para otras empresas (Fondo flamenco, comunicación).

## Despido

En caso de despido el empleado puede recibir indemnización si las razones del mismo no son económicas ni constituyen «razones imperiosas que impiden la continuación del contrato». También pueden aplicarse medidas de protección durante los primeros seis meses de incapacidad laboral, durante los cuales el contrato laboral queda suspendido y no se permite el despido. Sin embargo, en la práctica, este tema se decide en los tribunales. Además cuando el empleado sufre una in-

capacidad laboral que, por su naturaleza se considere permanente, el contrato laboral puede rescindirse por «fuerza mayor».

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

### **Apoyo económico a empresas**

Las medidas económicas incluyen subvenciones del coste salarial, subvenciones para la conservación de empleados que quedan en situación de minusvalía y ayudas económicas para las modificaciones del puesto de trabajo.

### **Subvención del coste salarial**

La principal medida vigente en Bélgica para indemnización a empresas es lo que se conoce como «Convenio Colectivo Nº 26» de 1975, que se aplica únicamente en el sector privado. Según éste, los minusválidos perciben el total del salario, pero el Fondo compensa a la empresa por valor de la diferencia entre el salario y el rendimiento real del trabajador. Su aplicación se limita a un año, si bien se pueden renovar las solicitudes si el trabajo del empleado sigue siendo limitado. La subvención máxima permitida es el 50%, pero en la mayoría de los casos se ofrece una subvención del 30%.

La tabla B.2 muestra el aumento del uso de este Convenio desde 1990, en línea con la tendencia de los años 80. El número de subvenciones supera el nivel de las nuevas ayudas económicas, que anteriormente ofrecía el Fondo Nacional. Sin embargo, es evidente que, en muchos casos estos pagos se han ampliado; las cifras muestran 14 ampliaciones. Samoy (1995) señala que el convenio ha dado resultados positivos a pesar de sus complicados procedimientos administrativos. En el Fondo flamenco se han realizado modificaciones para simplificar estos procedimientos.

Además del Convenio Colectivo Nº 26, la Ley de 1963 estipula que los Fondos deberán asumir la remuneración y los costes de seguridad social de un empleado mientras dure su período de adaptación. Esta medida difiere del Convenio Colectivo N.º 26 en cuanto a que también puede aplicarse en el sector público. Esta medida puede aplicarse durante un máximo de un año en la región de Bruselas y en la comunidad de habla alemana, mientras que el máximo para la región de Valonia es de tres años. En Flandes, debido a su

**Tabla B.2. Número de subsidios salariales, excepto en la comunidad alemana\*, 1990-95**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Según el Convenio Colectivo N° 26 (cifras del 31-12) .....	2.847	3.022	**	3.154	3.158	3.349
Subsidio salarial temporal .....	34	19	21	33	16	57
Subsidio salarial total .....	2.881	3.041	**	3.187	3.174	3.046

\* Cifras para la comunidad alemana en 1990: 40 personas adscritas al Convenio Colectivo N.º 26.

\*\* Cifras no disponible.

Fuente: Samoy, compilado de los informes anuales de los Fondos.

pobre aceptación se abolió esta medida en 1996. Se dice que las medidas estipuladas en el Convenio Colectivo N° 26 resultan más beneficiosas para las empresas.

### **Retención de empleados que quedan en situación de minusvalía**

Una medida, que entró en vigor en 1990, pero fue abolida poco después, ofrecía incentivos económicos a las empresas que retuvieran a los trabajadores minusválidos. Sin embargo, sólo se aplicó a empresas con menos de 100 empleados, a trabajadores con más de 50 años y durante un máximo de 6 meses. Estas restricciones, junto con la complejidad de los trámites administrativos y la escasa cuantía económica (75.000 francos belgas máximo) contribuyeron a la escasa demanda de este servicio, tal como predijo Samoy (1995).

### **Ayudas económicas para la adaptación de lugares de trabajo**

Desde 1965 existen ayudas económicas para la adaptación de lugares de trabajo. Esta ayuda se limita a financiar la diferencia entre el equipamiento convencional y modelos adaptados. Este servicio tiene muy poco uso. Seyfried cita los comentarios de Storm sobre el hecho de que el nivel de uso refleja generalmente una falta de interés por parte de las empresas belgas en cuanto a adaptación de los lugares de trabajo como medio para fomentar la integración (Seyfried, 1992). En 1995 el Fondo de Bruselas aprobó tres solicitudes para adaptación de lugares de trabajo que totalizaban 999.396 francos belgas. El Fondo de Valonia suministró Fondos para ocho casos, que

totalizaron 971.754 francos belgas. El Fondo flamenco aprobó 40 solicitudes, cuyo valor globalizó 5.836.655 francos belgas. Las ayudas económicas no cubren adaptaciones del entorno laboral que no sean de naturaleza física, tales como la reducción o adaptación del horario laboral, redistribución de tareas o los casos excepcionales en que es necesario un asistente en el trabajo. Las investigaciones han demostrado que este tipo de adaptaciones es más importante que una mera modificación física (Samoy, 1993).

### **Apoyo a minusválidos**

#### **Ayudas económicas para gastos derivados del trabajo**

Los trabajadores minusválidos (inscritos en el Fondo) pueden optar a subvenciones para financiar la adquisición de instrumental o vestimenta de trabajo que resulten necesarias a causa de su minusvalía. También pueden optar a ayudas económicas para el transporte de y al lugar de trabajo. Consecuentemente, este servicio está más restringido. En la región francófona, el solicitante debe estar incapacitado para utilizar el transporte convencional sin ayuda de terceros, utilizar vehículos ligeros para minusválidos o sufrir una incapacidad para caminar más de 300 metros (Ministère d'Affaires Sociales y cols., 1996). No parece que estos servicios hayan tenido un uso generalizado. En 1995, el Fondo de Bruselas aprobó tres solicitudes de ayuda para instrumental (total: 535.195 francos belgas); el Fondo Valón aprobó 14 solicitudes de este tipo (1.553.526 francos belgas) y el Fondo flamenco 25 (3.951.549 francos belgas). No se registraron solicitudes para vestimenta. La solicitud de ayudas económicas para transporte está más extendida, aunque la cantidad máxima que se puede solicitar es bastante reducida (el 50% de los gastos extraordinarios producidos a causa de la minusvalía). El Fondo de Bruselas desembolsó 398.569 francos belgas para transporte en 1995 y el Fondo flamenco 7.060.930 francos belgas.

Los servicios de escritos constituyen medidas legislativas para el empleo de los minusválidos. Los Fondos tienen también capacidad para ayudar económicamente a su discreción a la adquisición de vestimenta o adaptaciones para facilitar la vida diaria.

#### **Subsidios combinables con el empleo**

La administración sanitaria y de los seguros por invalidez, a través de las oficinas locales de organizaciones sin ánimo de lucro



(«mutalités»), desempeña una importante labor en relación con la orientación laboral, financiación de formación y fomento de la rápida reincorporación al trabajo de las personas con minusvalías o enfermedades crónicas. Un sistema de reincorporación progresiva permite a los discapacitados combinar las subvenciones económicas del seguro con el salario durante un período de tiempo y por una cuantía determinada; En 1995 cerca de 10.000 personas recibieron estos servicios (Samoy, comunicación).

### **Empleo por cuenta propia**

Las personas que desean establecer un negocio propio pueden solicitar créditos y garantías de préstamo; sin embargo, el Informe de la CE (CE, 1988) refleja un uso poco extendido. De hecho, desde 1963 a 1990, no se concedieron más que dos créditos, que datan de los años 60 (Samoy, comunicación). En la región flamenca, se anuló este servicio y, actualmente, se conceden ayudas económicas a trabajadores autónomos que necesiten modificar su lugar de trabajo.

## **EMPLEO PROTEGIDO**

Aunque en los años 50 existían ya algunos talleres de readaptación privados, que incluso recibían financiación, las primeras medidas legislativas importantes aparecieron con la ley de Rehabilitación Social de 1963, que siguió vigente hasta que la reemplazaron los decretos de las comunidades. El empleo protegido constituye la medida más importante en cuanto a gasto y número de beneficiarios (Samoy, 1995). Al calcular la distribución de todos los servicios para el empleo en 1995, se vio que el 80% (de 9.000 millones de francos belgas) se dedicaron al empleo protegido, mientras que el 20% restante se distribuyó entre los subsidios salariales y la formación profesional (Samoy, comunicación).

### **Objetivos y grupos protegidos**

Los objetivos de los talleres de readaptación son proporcionar oportunidades de trabajo útil y remunerado y rehabilitación, así como ofrecer una posibilidad de progreso en el mercado laboral abierto, en la medida de lo posible.

Los decretos flamenco y francés, a pesar de los nuevos criterios para optar a los servicios de los Fondos, siguen controlando los re-

quisitos de acceso a los talleres de readaptación: «Las personas discapacitadas que, debido a la naturaleza o gravedad de su minusvalía, se ven temporal o permanentemente imposibilitados para asumir cualquier ocupación dentro de un entorno laboral convencional». Los talleres de readaptación se han considerado un medio para garantizar que «el mayor número posible de minusválidos tengan un empleo remunerado», y han tomado en consideración a las personas que son incapaces de conservar su puesto de trabajo en una empresa convencional, tanto de forma temporal como permanente (Consejo de Europa, 1990, p.199).

### Oferta y financiación

El Fondo Nacional, y, actualmente, los Fondos regionales, concedieron diferentes ayudas económicas a talleres de readaptación que cumplieran los distintos requisitos oficiales. Los talleres son principalmente, organizaciones privadas. Según la OMS (1990), estas ayudas económicas consistían en:

- contribución al pago de salarios y cuotas de la seguridad social;
- en determinadas condiciones, contribución al pago de los salarios del personal supervisor;
- contribución a los costes de adaptación del lugar de trabajo y de instrumental, al igual que en el sector privado;
- contribuciones para mantener la actividad económica, comenzarla o ampliarla;
- ayuda económica extraordinaria en períodos de crisis económica.

Cuando el Fondo Nacional era el organismo responsable, la política era aumentar el número de empleos protegidos, y por tanto, el de los talleres de readaptación. Sin embargo, las dificultades económicas por las que paso el Fondo Nacional forzaron la aprobación de un real decreto en 1987 para suspender la financiación de nuevos talleres de readaptación. Una norma de la región francoparlante aprobada el 30 junio de 1992 frenó el aumento del número de estos talleres. La subsiguiente valoración reflejó que era necesario enmendar esta norma para no poner en peligro la viabilidad social y económica de estos talleres. El Comité Directivo del Fondo de Valonia

recibió autorización para permitir un ligero aumento del número de talleres respecto al de 1992.

La tabla B.3 refleja que después del aumento inicial del número de personas que asistían a talleres de readaptación en 1991 y 1992, las cifras disminuyeron, pero parecen haberse estabilizado a un nivel inferior. En la región flamenca se dijo que las cifras disminuían debido a la falta de empleos para personas no cualificadas. Las tendencias futuras (mencionadas específicamente en el Fondo flamenco) apuntan hacia la viabilidad económica. En relación con ello, será importante identificar nuevas oportunidades dentro del mercado laboral.

Hasta finales de los años 80 era el Fondo Nacional para la Rehabilitación de Minusválidos (actualmente desaparecido) quien determinaba los salarios en los talleres de readaptación. Los salarios y otros aspectos de las relaciones laborales en los talleres son actualmente competencia de un comité especial formado por representantes de patronales y sindicatos. En 1992 Samoy señalaba que la mayoría de los empleados recibían un salario prácticamente equivalente a la mitad de los ingresos mínimos mensuales garantizados; y la productividad de cerca de la mitad de los empleados excedía el 50%. En un principio se determinó 1996 como el año en que entraría en vigor el pago del salario mínimo a todos los empleados de los talleres; sin embargo, este objetivo no se cumplió. No obstante, desde 1997 los salarios deben globalizar un mínimo del 80% del salario mínimo nacional. La mayor parte del coste de este aumento salarial se financia gracias al aumento de las subvenciones que hacen los Fondos. Lheureux (1991) señaló un gran fracaso de los empleados en ese período: cerca del 75% estaban empleados en el sector de embalajes. El Fondo de Bruselas y el Fondo de Valonia señalan que las actividades más comunes eran las industriales y de subcontratación.

### Condiciones laborales

Samoy (1995) señala que la mayoría de las personas que acuden a talleres de readaptación tienen contratos laborales normales (algunos de los tienen contratos para formación o de tele-trabajo). Esto les da opción a todos los derechos con que cuentan las personas no minusválidas en el sector privado, con la excepción del derecho al salario mínimo.

## Transición

El informe belga a la OCDE cita un índice anual del 2,2% de transición al empleo abierto (OCDE, 1992) el informe de la CE (1988) comenta la opinión del Fondo Nacional de que algunas de las personas de los talleres de readaptación podrían trabajar en empresas convencionales. Actualmente el índice de transición de los talleres flamencos no alcanza el 1%. No disponemos de datos sobre el resto de los talleres (Samoy comunicación).

## Otros modelos de talleres

En la región flamenca se estableció un proyecto experimental (mencionado anteriormente) referente a «talleres sociales para personas tanto discapacitadas como no discapacitadas con problemas de colocación. En 1996, este tipo de talleres empleaba aproximadamente 1000 trabajadores (el 25% de los cuales eran minusválidos) y 200 empleados. Se estaban diseñando planes para desechar los vínculos entre estos talleres y los talleres de readaptación en un futuro inmediato, o, si fuera posible, combinarlos. En las regiones de Valonia y Bruselas se han dado iniciativas similares.

Tabla B.3. Número de personas en talleres de readaptación, 1990-95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fondo flamenco.....	12.591	12.822	12.798	12.723	12.514	12.593
Agencia de Valonia y Fondo de Bruselas.....	7.006	7.249	7.410	7.255	7.398	7.349
Total en Bélgica (excepto comunidad alemana*).....	19.597	20.071	20.208	19.978	19.912	19.942

Nota: cifras del 30 de septiembre de cada año.

\* Cifras para la comunidad alemana en 1990: 140.

Fuente: Samoy, compilado de los informes anuales de los Fondos.

Se observa un aumento de las actividades laborales no remuneradas en centros de día, especialmente para personas con problemas de aprendizaje, algunos de estos centros están considerando la posibilidad de empleo protegido sin remuneración (Samoy, comunicación).

## Empleados

En Bélgica se ha investigado extensamente el empleo protegido y disponemos de amplia información sobre las características de sus usuarios. Samoy (1992) y Lheureux (1991) proporcionan útiles fuentes de información en inglés y francés respectivamente.

Se clasifica a los empleados dentro de las categorías A, B o C de acuerdo con su diagnóstico clínico. Estas categorías están muy detalladas pero, en términos generales, la categoría A se refiere principalmente a deficiencias físicas; la categoría B a deficiencias sensoriales y la C a dificultades de aprendizaje. El número más amplio lo constituye la categoría C: 79% del total nacional; 82% en Flandes y 73% en las otras tres regiones. Sin embargo, no deberíamos deducir de esta categorización que las personas del grupo C sufren indefectiblemente minusvalías graves (Samoy, 1992). Samoy cita un estudio realizado en su instituto (HIVA) en 1987 sobre los empleados de los talleres de readaptación en Flandes. Mientras que dos tercios de esa población sufría problemas de aprendizaje, sólo en el 3% de los casos éstas eran graves, el 30% eran moderadas y el 67% leves. Samoy (1992) señala que los centros de día ofrecen, en proporción sus servicios a un mayor número de personas con problemas graves de aprendizaje. Deberíamos señalar que los talleres de readaptación emplean un reducido número de personas provenientes de las oficinas de empleo en lugar de los Fondos. Estas personas a las que es difícil colocar supusieron el 10% de los empleados que estudió el HIVA en su análisis de los talleres de readaptación flamencos. En el mismo estudio se señala otro 10% de personas que se colocaron previa recomendación de los servicios sanitarios para una progresiva reincorporación al trabajo después de una enfermedad, en especial las personas con trastornos psicológicos y problemas de adicción (Samoy, 1992, p. 56).

## RESUMEN

El principal documento legal referente al empleo de minusválidos en Bélgica es la Ley de Rehabilitación Social de 1963. Aunque fue sustituida en 1990 y 1991 por los decretos de las tres comunidades (flamenca, francesa y alemana), y los decretos de 1993, 94 y 95 que dividían la competencia entre dos agencias para las regiones de Valonia y Bruselas, las estipulaciones de esta Ley son la base de la práctica actual.

En gran medida, son los Fondos, quienes gestionan los servicios relacionados con el empleo y que tienen como objetivo la integración social y profesional de personas de todas las edades (excepto personas de la tercera edad. Las personas discapacitadas se inscriben en su Fondo por diversos requisitos sociales que incluyen necesidad de empleo y formación. El número de inscripciones es muy alto.

La definición de criterios para optar a los servicios de empleo que ofrece el Fondo se ha ampliado como consecuencia del traspaso de responsabilidades a las comunidades. La legislación ha dejado de utilizar porcentajes para medir el nivel de discapacidad y en la práctica, también lo ha hecho Flandes. Sin embargo, se sigue utilizando en el resto de la nación. El Fondo de Bruselas definía a los minusválidos como «personas cuyas oportunidades de integración social y profesional están significativamente limitadas a causa de una deficiencia o disminución de sus facultades físicas o mentales». La Agencia de Valonia enmendó la segunda parte de la definición así: «debido a una alteración de sus facultades mentales, sensoriales o físicas, que requiera intervención social». El Fondo flamenco introdujo el término «a largo plazo» en relación con la limitación de posibilidades, refiriéndose únicamente a integración «social», y enumeraba las facultades afectadas como «mentales, psicológicas, físicas o sensoriales». El decreto de la comunidad de habla alemana se refiere a las personas cuyas facultades mentales, físicas o sensoriales estén limitadas, de forma que se reduzca su integración social o profesional.

Los programas del Ministerio de Trabajo para el fomento de programas para grupos de riesgo dentro del mercado laboral incluyen actualmente a los minusválidos; también va en aumento la contribución de la oficina de empleo nacional (y, actualmente, nacional) a la colocación y, más recientemente, a la formación. De todas las opciones formativas que ofrecen los Fondos, los contratos de aprendizaje, que, inicialmente, tenían una duración de un año, han demostrado constituir la medida de uso más generalizado, y se ha señalado su éxito a la hora de empezar a trabajar en las empresas que habían ofrecido formación especializada. Los cambios del sistema de ayudas económicas a personas que reciben formación, junto con el aumento de la formación para minusválidos dentro de los programas convencionales, parecen haber contribuido al descenso del número de contratos.

No existe un compromiso político al empleo obligatorio en el sector privado. Las estipulaciones de la ley de 1963 (introducir una

cuota para las empresas de los sectores agrario, industrial y comercial con más de 10 empleados) nunca contó con los decretos necesarios para llevarlas a efecto. Las cifras propuestas de puestos de trabajo en el sector público que deben ocupar minusválidos son bajas, pero probablemente se han cumplido.

Existe un conjunto de subvenciones y ayudas económicas para empresas de los sectores público y privado, si bien sólo uno de ellos se lleva a efecto sin limitaciones. Se trata del programa anual, sólo para el sector privado, que se conoce como Convenio Colectivo Nº 26, según el cual, los minusválidos reciben el total del salario, pero el Fondo compensa a las empresas abonando la diferencia entre el salario y la productividad real del trabajador. En 1995, 3.349 empleados (excluida la comunidad de habla alemana) estaban vinculados a este Convenio.

Los programas de ayuda económica para adquisición y vestimenta de trabajo para minusválidos tienen un uso muy limitado. Mejor uso reciben los de ayuda para transporte, aunque ésta sea limitada.

Los talleres de readaptación son los principales centros de empleo protegido. Sus objetivos son proporcionar oportunidades de empleo útil y remunerado y rehabilitación profesional, así como ofrecer la oportunidad de progresar en el mercado laboral abierto en la medida de lo posible. Hace algunos años, el 2,2% de la mano de obra pasó al empleo abierto; sin embargo, actualmente, casi no existe tránsito alguno. Los talleres de readaptación son en su mayoría privados (sin ánimo de lucro) y como actualmente, no cuentan con la colaboración de otros organismos dedicados a la formación o al empleo. Es muy escasa la iniciativa privada orientada hacia el trabajo protegido dentro del mercado laboral abierto. Los Fondos controlan casi en su totalidad el acceso a los talleres y proporcionan ayudas económicas para cubrir salarios y otros costes. En 1995 había 19.942 empleados (excluida la región de habla alemana, lo que en proporción con la población laboral es una de las cifras más altas de la Unión Europea. Por diferentes razones, que incluyen política, costes, situación económica y tipo de trabajo que ofrecen los talleres, se espera que el nivel de mano de obra permanezca estable. La mayoría de los empleados de estos talleres sufren discapacidad mental.

En 1992 la población laboral era de 4,2 millones y el índice de desempleo del 10,3%. El número de minusválidos inscritos en la oficina de empleo y/o los Fondos no constituye un parámetro fiable para calcular el número de minusválidos que buscan empleo.

## Agradecimientos

Erik Samoy (HIVA, Katholieke Universiteit Leuven); Andrew Nocon (Social Policy Research Unit). EWAP y la información proporcionada por la Agence Wallonne, Fonds Bruxellois y Vlaams Fonds.

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCE WALLONNE POUR L'INTEGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES (1995): «Rapport annuel 1995» (Tomos I y II), Charleroi: Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées.

COMISIÓN EUROPEA (1988): «Report from the Commission on the application of Council Recommendation 86/379/EEC of 24 July 1986 on employment of Disabled People in the Community». (COM (88)745). Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

CONSEJO DE EUROPA (1990): *Legislation on the rehabilitation of Disabled People in Sixteen Member States*. 4ª Edición, Estrasburgo: Consejo de Europa.

DAUNT, P. (1991): *Meeting Disability: A European response*. Londres. Cassell.

FONDS BRUXELLOIS FRANCOPHONE POUR L'INTÉGRATION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES (1995): «Rapport annuel 1995». Bruselas: Fonds , Bruxellois Francophone pour l'Intégration Sociale et Professionnelle des Personnes Handicapées.

FONDS COMMUNITAIRE POUR L'INTÉGRATION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES EN COMMUNAUTÉ FRANCAIS (1991): «L'intégration Sociale et Professionnelle des Personnes Handicapées en Communauté Française». Bruselas: Fonds Communautaire.

GRAMMENOS, S. (1992): *Disabled Persons: Statistical Data*. Eurostat, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.



- LHEUREUX, J.M. (1991): *Eléments pour une réflexion à propos de l'emploi des personnes handicapées dans la C.E.E.* Marcinelle (Belgica): Entente Francophone et Germanophone des Ateliers Protégés.
- LUYCKX, R. (1992): «Measures to stimulate the employment of handicapped persons». Bruselas: Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap.
- MINISTÈRE D'AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT (eds.) (1996): *Guide de la personne handicapée*, Bruselas: Service de la Politique des Handicapés.
- MISEP (1992): *Basic Information Report Belgium: Institutions, procedures and measures*. Employment Observatory, Comisión Europea.
- MISEP (1996): *Basic Information Report Belgium: Institutions, procedures and measures*. Employment Observatory, Comisión Europea.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (1992): *Employment Policies for People with Disabilities: Report by an evaluation panel*. Labour Market and Occasional Papers Nº 8, París, OCDE.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (1990): *Is the Law Fair to the Disabled?* Copenhague: OMS.
- SAMOY, E. (1993): *Beroepsopleidingen voor personen met een handicap*. Lovaina: Higher Institute of labour Studies, KU-Leuven.
- SAMOY, E. (1994): «Een halve eeuw gehandicaptenbeleid», *Tijdschrift voor Sociologie*, 15, 3-4, 231-251.
- SAMOY, E. (1995): «Contribution from Belgium» 414-143 en AEH (1995) *People with a Disability and Labour Law*, Cergy St Christophe: SNAPIE.
- SAMOY, E. (1996): «Arme gehandicapten» p. 251-263 en Vranken, J., Geldof, D. y Van Menxel, G. (1996): *Armoede en Sociale uitsluiting: Jaarboek, 1996*, Lovaina, ACCO.

- SAMOY, E. con WATERPLAS, L. (1992): *Sheltered Employment in the European Community: Final Report Submitted to the Commission of the European Communities*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- SEYFRIED, E. (1992): *Requirements for the Successful Integration of Disabled People into Working Life*, CEDEFOP Document, Berlín: European Centre for the Development of Vocational Training.
- VAN CALSTER, L. (1992): «Transition from school to work: A Belgian experience dealing with work rehabilitation». en McConkey, R. y McGinley, P. (eds.) *Innovations in Employment Training and Work with People with learning Difficulties*. Chorley: Lisieux Hall.
- VLAAMS FONDS VOOR SOCIALE INTEGRATIE VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP (1995): «Jaarverslag 1995». Bruselas: Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap.
- VOGEL-POLSKI, E. (1984): *The Economic Integration of the Disabled: An analysis of measures and trends in Member States*. Comisión de las Comunidades Europeas.

## **CANADÁ<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Agradecemos la importante contribución de Cameron Crawford, del Instituto Roehar.



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO\*

### Legislación y política sobre minusvalías

El enfoque canadiense sobre los asuntos relacionados con la minusvalía se centra en objetivos de igualdad de acceso, integración económica y participación efectiva (tal y como ha destacado la Estrategia para Personas con Minusvalías —Strategy for Persons with Disabilities— 1991, del Gobierno). Para poder conseguir esta meta, las autoridades federales han intentado aumentar las oportunidades tanto de formación como de empleo. Existe un enfoque legislativo en forma de Carta de Derechos Humanos que pretende eliminar la discriminación, mientras que la utilización de normas para la Igualdad en el Empleo aspira a aumentar las oportunidades de empleo, tanto para personas discapacitadas como para otros grupos desfavorecidos dentro del mercado laboral.

Canadá es un estado federal con una gran descentralización y que está formado por diez regiones y dos territorios. Un tercer territorio (Nunavut) sigue el mismo tipo de organización que los Territorios de Noreste.

La responsabilidad sobre la política de minusvalías se encuentra dividida entre los niveles federal y regional, pero con amplia coordinación entre ambos. Actualmente, los cambios en el balance de la relación entre los niveles federal y regional están avanzando, y los servicios están experimentando un cambio rápido. De este modo las regiones consiguen por medio de la delegación muchos de los poderes que necesitan para coordinar de forma efectiva los programas del mercado laboral con programas en otros sectores (por ejemplo, servicios sociales y formación).

---

\* N. de la T.—Como en el caso de Austria, hemos preferido traducir «provincia» por «región» antes que por «provincia» por la gran diferencia que tenía y tiene ésta en la estructura político-administrativa de España.

Recientemente, el gobierno federal ha desempeñado un importante papel de liderazgo en la Estrategia Nacional para la integración de las Personas con Minusvalías (National Strategy for the Integration of Persons with Disabilities, NSIPD). De 1991 a 1996 la NSIPD consiguió una nueva financiación de 112 millones de dólares canadienses, destinados a los departamentos federales para el aumento en el acceso y la participación de los minusválidos en los programas federales, y de forma general en la sociedad. Uno de los objetivos principales de la NSIPD era el de aumentar la participación de los discapacitados en la economía por medio del trabajo y de actividades relacionadas con el mismo, como, por ejemplo, la formación. La NSIPD destinó en total 11,8 millones de dólares canadienses para iniciativas de empleo y formación. La NSIPD se concluyó de forma oficial a finales del año fiscal 1995-96, y no se renovó. Sin embargo, tanto el Comité Permanente del Parlamento sobre Derechos Humanos y la Situación de las Personas con Minusvalías, como la organización Federal Task Force on Disability Issues, han subrayado la importancia del gobierno federal, que continuará desempeñando un papel importante al promover la integración económica y social, así como la igualdad de los minusválidos. Sin embargo, todavía no se ha determinado qué papel representará en el futuro el gobierno federal.

La política sobre minusvalías en Canadá, ya sea a nivel federal o regional, no suele distinguir discapacidades concretas a las que se les aplique una política de trato individualizado. Sin embargo, a nivel regional, se han desarrollado programas en respuesta a las necesidades concretas de grupos específicos. A menudo, la política que se ocupa de estos programas se dirige a personas con discapacidades específicas, tales como el programa Relativo al Desarrollo de las Minusvalías en Ontario, y los Programas Residenciales de Formación, y de Apoyo de British Columbia, que se enfocan, ante todo, a personas con discapacidades intelectuales. Incluso a nivel regional, algunas políticas relacionadas con la minusvalía son de carácter general y se dirigen a individuos que tengan cualquier tipo de discapacidad, como, por ejemplo, los programas de mantenimiento de ingresos realizados por medio de asistencia social, cuidado diario de necesidades especiales, servicios de renovación y varios programas de empleo.

Desde principios de los años 80, se viene produciendo un crecimiento en la intensidad del movimiento en defensa de los minusválidos, y un mejor conocimiento del público sobre los temas relacionados con la minusvalía (Young, 1992).

## Política del mercado laboral

El sistema nacional de empleo se encuentra en época de cambio, y el gobierno federal ofrece la negociación de nuevos acuerdos con las regiones y territorios para la oferta de programas del mercado laboral. Lo que se pretende es que las regiones y territorios ofrezcan subsidios salariales, aumentos de ingresos, incentivos al empleo autónomo, asociaciones para la creación de puestos de trabajo, así como préstamos y ayudas económicas para el desarrollo de las cualificaciones. Las regiones y territorios podrán asumir la responsabilidad de los servicios del mercado laboral que actualmente ofrece el Gobierno de Canadá, entre los que se incluyen la valoración, la orientación profesional y los servicios locales de colocación. La oferta federal se ha desligado de los programas de formación para el mercado laboral, tal y como prometió el Primer Ministro el 27 de noviembre de 1995, y reiteró en el Discurso de Estado en febrero de 1996. Así, dicha oferta, dejará de existir dentro de tres años o antes si las regiones así lo desean.

Siguiendo en esta misma línea, en diciembre de 1996 los Gobiernos de Canadá y Alberta firmaron un nuevo Acuerdo para el Desarrollo del Mercado Laboral. El acuerdo concede a Alberta la responsabilidad en el diseño, gestión y oferta de medidas activas para el mercado laboral entre las que se incluyen la formación, experiencia laboral, ayudas económicas para el inicio del empleo autónomo, así como información acerca del mercado laboral, valoración, orientación y colocación. Aunque no todas las regiones han mostrado interés en seguir el ejemplo de Alberta, el acuerdo marca el comienzo de lo que es un cambio potencial irreversible en las responsabilidades de los programas para el mercado laboral, que pasan de ser competencia del gobierno federal a los gobiernos regionales y territoriales.

Estos avances dentro de los campos de servicios sociales y del empleo son vistos con recelo por la comunidad de minusválidos. Por ejemplo, existe la preocupación de que las retenciones fiscales de las regiones, y la ausencia de criterios a nivel nacional en los acuerdos de financiación conocidos como Canadá Health and Social Transfer, puedan llevar a la carencia de un acceso adecuado para los minusválidos a los servicios sociales de apoyo y empleo que necesitan. Aunque las personas con minusvalías pueden acceder físicamente a los nuevos Centros de Servicios de Canadá y Alberta para programas del mercado laboral, no está claro si en un futuro constituirán un foco de atención significativo en los programas regionales del mercado laboral. Históricamente, los minusválidos han tenido una baja representación

en programas de este tipo. Además la viabilidad de muchas organizaciones para minusválidos sin ánimo de lucro, que reciben fondos federales para facilitar el empleo de los discapacitados, es también incierta. Sin embargo, al mismo tiempo, la tendencia a liberalizar los servicios sociales y de las responsabilidades del mercado laboral, ofrece a los gobiernos regionales nuevas oportunidades de establecer una política y programas mejor coordinados, cuya falta en el pasado ha representado la principal barrera para el empleo de los discapacitados.

Asimismo, se han producido algunas críticas acerca del fracaso del gobierno a la hora de evaluar los programas del mercado laboral canadiense, especialmente los programas para discapacitados (Ras-kin, 1995).

### **Cambios en la política de empleo para minusválidos**

Actualmente, Canadá está experimentando cambios importantes en cuanto a la legislación, política y programas para el empleo de las personas con minusvalías. Hasta la primavera de 1995 el Plan de Asistencia Canadiense (Canada Assistance Plan, CAP) constituía el mecanismo mediante el cual el gobierno federal compartía con las regiones los costes de asistencia social, aumentos especiales del salario, y una gran variedad de servicios sociales entre los que se incluyen servicios sociales de asistencia, algunos programas de rehabilitación, y programas de actividades laborales para personas especialmente desfavorecidas dentro del mercado laboral. Los programas financiados por el CAP estaban a disposición de quienes cumplieran los requisitos según la necesidad, y constituían una fuente importante de programas de apoyo para minusválidos. En abril de 1995, el CAP fue revocado y sustituido por el programa de Canada Health and Social Transfer (CHST). El CHST redujo la cantidad global de dinero que se transfería del gobierno federal a los territorios y regiones, e impuso a éstas menos criterios u otros requisitos. Por lo tanto, el CHST concede a las regiones una mayor libertad que al CAP para diseñar sus propios programas sociales sin la intervención federal. El CHST también combina los programas individuales, prácticamente sin condiciones, con los traspasos separados, que el gobierno federal propuso con anterioridad a las regiones y territorios para programas de formación postsecundaria y sanidad.

Hasta hace muy poco, la Ley Nacional para la Formación / National Training Act) y la Ley para el Seguro de Desempleo (Unemployment Insurance Act) eran quienes autorizaban los subsidios federales



para la formación, así como una gran variedad de ayudas diversas para el empleo. Estas leyes se revocaron en junio de 1996 y se reemplazaron por la Ley para el Seguro de Empleo (Unemployment Insurance Act). Los objetivos principales de la Ley son reducir la dependencia del mantenimiento pasivo de ingresos, promover el empleo y la vuelta al mismo, reforzar las asociaciones federales regionales, aumentar la flexibilidad del programa, aumentar la sensibilidad hacia las prioridades locales y reducir el gasto público. En virtud de la nueva ley, las personas con minusvalías no constituyen un foco de atención explícito. Sin embargo, estas personas pueden optar a recibir los servicios de acuerdo con las provisiones existentes para las personas que cumplan sus requisitos, que generalmente se han dirigido a personas en paro, pero que han tenido empleo recientemente y que reúnen los criterios necesarios para el Seguro de Empleo.

La tendencia en los últimos años se ha dirigido hacia la integración de los minusválidos en los servicios convencionales de formación profesional y de empleo (Raskin, 1995).

### **Diseño de política y cumplimiento**

La responsabilidad constitucional de los servicios de sanidad, educación postsecundaria y sociales depende de las regiones y territorios. Sin embargo, el gobierno federal ha desempeñado históricamente un papel importante en el complemento de los ingresos regionales y territoriales para tales programas por medio de compensación de pagos, división condicional de los costes, ayudas económicas incondicionales y traspaso de objetivos.

El gobierno federal tiene responsabilidad constitucional sobre el comercio, y este ha desempeñado un papel importante en la política nacional del mercado laboral, y en la oferta de programas. El recientemente constituido Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos en Canadá (department of Human Resources Development Canada, anteriormente Departamento de Empleo e Inmigración de Canadá, y los departamentos escogidos del ahora disuelto departamento de Sanidad y Bienestar Social de Canadá) asume la competencia sobre los programas del mercado laboral.

Las regiones han conservado sus propios servicios del mercado laboral, que tienden a tener un mayor desarrollo en las regiones más ricas. A nivel regional, los programas del mercado laboral se incluyen en los departamentos responsables del trabajo, enseñanza y for-

mación avanzadas, servicios sociales, rehabilitación, sanidad y bienestar. Existe una gran variación de los programas según las regiones, y también del interés depositado en el empleo de los discapacitados.

Los programas ofertados por las Cámaras Regionales de Compensación de los Trabajadores, que de nuevo varían de una región a otra, desempeñan también un papel fundamental en las pensiones por minusvalía, y en los servicios de sanidad y rehabilitación para aquellos trabajadores que quedaron discapacitados debido a accidentes laborales.

### **Organizaciones de personas con minusvalías**

El proceso político en los asuntos de minusvalías funciona en Canadá a siete niveles. Desde 1980 existe el Comité Parlamentario sobre los Derechos Humanos y el Status de las Personas con Minusvalías, que consulta a la comunidad de forma regular. Este acuerdo ha sido un vehículo muy importante que ha hecho posible que los problemas e ideas de los discapacitados dentro de Canadá, lleguen a la atención directa del gobierno federal. Este Comité es uno de los comités parlamentarios excepcionales, que ha hecho posible el desarrollo de informes unánimes al Parlamento, independientemente de qué partido esté en el poder o en la oposición. El Comité ha dedicado una atención significativa a los asuntos relacionados con el empleo.

Además de realizar aportaciones regulares al Comité Parlamentario sobre los Derechos Humanos y el Status de las Personas con Minusvalías, las organizaciones de discapacitados han hecho propuestas y mantenido conversaciones informales con varios Comités Parlamentarios, entre los que se incluyen Derechos Humanos, Empleo, Economía y Recursos Humanos. Asimismo, los departamentos federales han contratado a personas expertas en asuntos de minusvalía para trabajar sobre el fomento de la política. Sin embargo, la competencia final sobre el fomento de la política reside en los departamentos.

De forma similar, mientras que la competencia sobre la política regional recae en los ministerios regionales y territoriales, las consultas se realizan a través de comités, reuniones bilaterales entre organizaciones y diseñadores de política, así como por medio de juntas quasi-gubernamentales establecidas en la mayoría de las regiones para que la comunidad de minusválidos colabore con los gobiernos regionales.

Históricamente, por lo que al proceso político se refiere, las personas y organizaciones han estado peor organizadas a nivel local que a nivel regional y nacional. Incluso a estos dos niveles, el progreso en el desarrollo político y en la adopción de opciones políticas defendidas por los discapacitados ha sido lento<sup>2</sup>. El poder y las competencias políticas, así como la toma de decisiones, se están trasladando con gran rapidez desde los niveles nacional y regional a los niveles local y regional. Existe una cierta preocupación acerca de la rápida disminución en el ámbito de actuación de los poderes del gobierno federal, para ejercitar el liderazgo y centralizar un enfoque nacional sobre los asuntos relacionados con la minusvalía.

## DEFINICIONES DE MINUSVALÍA

La Ley Federal para la Igualdad de Empleo (federal Employment Equity Act) estipula que una persona será considerada minusválida a efectos de la Ley, si sus perspectivas de empleo se encuentran reducidas de forma substancial debido a una deficiencia física, mental, sensorial, psíquica o de aprendizaje, ya sea permanente o periódica, y si ellos creen que un posible empresario pueda considerarles desfavorecidos en el empleo debido a su discapacidad. La Ley confía más en la consideración personal que en una valoración formal del tipo de minusvalía, e incluye a aquellas personas cuyas discapacidades se han adaptado de forma total o parcial a su empleo o puesto de trabajo actual.

La Ley Canadiense de Derechos Humanos (the Canadian Human Rights Act) adopta un enfoque más amplio para definir la minusvalía, incluyendo dentro de su ámbito cualquier discapacidad previa mental o física, así como la desfiguración y la dependencia (anterior) de las drogas o el alcohol.

En Canadá, las definiciones de minusvalía varían de forma significativa entre programas, así, algunos de ellos requieren que la

---

<sup>2</sup> Tal y como señaló el informe realizado recientemente por la organización Federal Task Force on Disability Issues (1996), se ha producido un proceso marginal en la práctica de opciones políticas para personas con discapacidades durante las revisiones principales de la política sobre minusvalías, según se ha descubierto en documentos tales como el informe de Obstáculos del Comité Especial Parlamentario sobre Minusválidos y Deficientes (1980), el informe federal-provincial Camino hacia la Integración (1993), y el informe Grand Design del Comité Permanente del Parlamento sobre los Derechos Humanos y el Status de las personas con Minusvalías (1995).

persona que intenta acceder a los servicios para minusválidos tenga una pérdida de capacidad, ya sea a nivel físico, sensorial, intelectual, o psicológico tan grave, que él o ella se encuentre incapacitado para el trabajo o tenga un potencial de empleo muy limitado. Algunos individuos podrían optar a recibir ayudas relacionadas con la minusvalía, sólo al quedar excluidos del mercado laboral. Algunos programas relacionados con el empleo podrían exigir que las personas estén gravemente desfavorecidas en el empleo para poder optar a los servicios de interés para los minusválidos.

## ESTADÍSTICAS

Canadá dispone de dos fuentes principales de datos sobre minusvalía. Por un lado se encuentra la Estadística Canadiense de Health and Activity Limitation Survey (HALS), que se llevó a cabo después de los censos de 1986 y 1991. La estadística HALS combina una pregunta general del censo con las variaciones de los indicadores de «actividades de la vida diaria» de la OMS (Organización Mundial de la Salud), para seleccionar quiénes responden al estudio sobre minusvalías. El National Population Health Survey (NPHS), que es un estudio continuo sobre la salud de la población, utiliza una investigación general acerca de las limitaciones en la actividad que surgen de una condición sanitaria o de minusvalía a largo plazo. El NPHS se centra principalmente en indicadores de salud, aunque incluye algo de información socio-económica de naturaleza general, como los ingresos que perciben las familias, e información específica para la actividad del mercado laboral, como, por ejemplo, el número de puestos de trabajo alcanzados en los últimos doce meses. Los datos más recientes del NPHS, disponibles en el momento en que se preparó este informe, eran del año 1994. Este capítulo también utiliza datos brutos del estudio.

Según la estadística HALS, en 1991 los minusválidos formaban el 12,7% de la población (no institucionalizada) en edad laboral, una cifra de aumento respecto al 10,4% en 1986. La tabla C.1 muestra un análisis de la población en edad laboral en Canadá según los tipos específicos de minusvalía.

### Situación laboral de los minusválidos

En 1991, el 73% de las personas no minusválidas de edades comprendidas entre 15 y 64 años tenía trabajo, el 7,9% estaba en paro, y el

19,1% no formaba parte del mercado laboral. En ese mismo año, sólo el 48,2% de las personas con minusvalías tenía trabajo, el 8,1% estaba en paro, y el 43,7% no formaba parte del mercado laboral.

Según el NPHS, en 1994 el 17,3% (3,6 millones) de la población canadiense en edad laboral había limitado sus actividades debido a una condición de salud o minusvalía continua. De entre las personas que no habían restringido su actividad, el 72,1% tenía trabajo, el 9,5% no trabajaba pero lo había hecho en años anteriores, y el 18,4% no formaba parte del mercado laboral. Para quienes sí habían limitado su actividad las cifras eran 53,2%, 8,5% y 38,3% respectivamente.

**Tabla C.1. Porcentaje de la población canadiense en edad laboral (no institucionalizada) con minusvalías concretas \***

De movilidad .....	6,6
De agilidad .....	6,4
Auditivas .....	3,1
Del habla .....	1,0
Visuales .....	1,2
Otras (incluyendo las deficiencias cognoscitivas y psicológicas)...	4,4
Sin especificar .....	1,1
Varias .....	6,7

\* Algunas de las personas encuestadas afirman tener más de un tipo de minusvalía.  
Fuente: *Health and Activity Limitation Survey 1991 Statistics Canada.*

Aunque las estadísticas HALS y NPHS producen cálculos diferentes sobre el número total de personas en Canadá que tienen una limitación de sus actividades debido a una discapacidad, o a condiciones de salud a largo plazo, ambos estudios confirman que los minusválidos tienen niveles de empleo mucho más bajos que el resto de la población, y que son mucho más propensos a abandonar por más bajos que el resto de la población, y que completo el mercado laboral <sup>3</sup>.

La Tabla C.2 muestra la situación dentro del mercado laboral de todas las personas en edad de trabajar que se sometieron al estudio

<sup>3</sup> Según la estadística HALS, la gran mayoría de los minusválidos (91,5%) han trabajado en algún momento de su vida.

de la estadística HALS en 1991, y al de la estadística NPHS en 1994, por edades y tipos de minusvalías.

**Tabla C.2. Situación laboral de los canadienses minusválidos y no minusválidos en edad laboral, por edades (en tanto por ciento)**

<i>Edad</i>	<i>% personas con empleo</i>	<i>% personas desempleadas</i>	<i>% personas que no forman parte del mercado</i>
<b>A. Personas no minusválidas</b>			
15 - 34 .....	70,1	9,8	20,2
35 - 54 .....	81,6	6,2	12,2
55 - 64 .....	55,1	5,7	38,2
<b>Personas minusválidas</b>			
15 - 34 .....	54,1	12,3	33,6
35 - 54 .....	57,0	7,6	35,4
55 - 64 .....	27,9	4,4	67,8
<b>B. Personas sin limitación en su actividad</b>			
15 - 34 .....	68,5	12,8	18,7
35 - 54 .....	81,4	6,4	12,1
55 - 64 .....	50,7	7,7	41,7
<b>Personas con limitación en su actividad</b>			
15 - 34 .....	58,9	13,3	27,8
35 - 54 .....	60,5	7,3	32,3
55 - 64 .....	28,6	3,8	67,6

A. Fuente: *Health and Activity Limitation Survey 1991, Estadística Canadiense.*

B. Fuente: *National Population Health Survey 1994.*

La consideración de *tasa de desempleo* proporciona una perspectiva diferente. La *tasa de desempleo* se define como la parte de la población activa que se encuentra actualmente sin empleo. La población activa incluye a quienes trabajan en la actualidad, están buscando trabajo de forma activa o realizando gestiones definitivas para trabajar en un futuro próximo (es decir, «desempleado»). Según la estadística HALS, en 1991 la tasa de desempleo de las personas no minusválidas puede calcularse en el 9,8%, mientras que la tasa para las personas con discapacidades era del 14,4%. La estadística

Tabla C.3. Ayudas en el empleo requeridas por las personas con minusvalías en edad laboral, indicando el tanto por ciento de personas contratadas con el tipo de ayuda, y la disponibilidad de ayudas para las personas que trabajan

<i>Tipos de ayuda</i>	<i>% de minusválidos en edad laboral que necesitan ayuda</i>	<i>% de personas contratadas que necesitan ayuda</i>	<i>% de personas contratadas que necesitan ayuda y que tienen a su disposición dicha ayuda</i>
No necesitan ayuda.....	68,8	56,8	—
Necesitan una o más ayudas.....	31,2	29,0	—
Apoyo Humano.....	3,4	27,0	53,4
Ayudas técnicas, aparatos.....	1,8	42,6	41,2
Servicios de comunicación.....	1,5	35,4	11,0
Reorganización del trabajo.....	16,9	25,7	64,5
Modificación de horas/días.....	17,3	22,5	64,1
Transporte accesible.....	6,9	19,3	50,2
Otras ayudas no arquitectónicas.....	3,6	41,4	51,2
Pasamanos, Rampas.....	4,8	20,1	71,9
Parking apropiado.....	5,1	20,8	68,0
Ascensor de fácil acceso.....	6,0	17,0	66,6
Puesto de trabajo de fácil acceso.....	5,4	17,9	68,8
Aseos de fácil acceso.....	4,5	19,6	73,8
Otras modificaciones arquitectónicas.....	1,4	39,0	49,8

\* Algunas de las personas sujetas al estudio indicaron la necesidad de más de un tipo de ayuda.

Fuente: *Health and Activity Limitation Survey 1991, Estadística Canadiense.*

HALS muestra una tasa de desempleo muy elevada para los jóvenes adultos con minusvalías (de edades comprendidas entre 15 y 34 años) del 18,5%, comparada con el 12,3% de sus homólogos no minusválidos.

La gravedad de la minusvalía no justifica el porqué los minusválidos tienen una baja representación dentro del mercado laboral. La representación de los minusválidos también varía con la edad, geografía, y tipo de discapacidad (Roeher Institute, 1993). Los niveles de empleo de los discapacitados se sitúan entre el 35% y el 38% dependiendo de la minusvalía concreta. El nivel de empleo de las personas con deficiencias auditivas es mucho más alta (según la estadística HALS, 1991).

La deficiencia por sí misma no supone limitaciones relacionadas con el trabajo. La tabla C.3 muestra la proporción de personas discapacitadas en edad laboral en Canadá, que necesitan diversas ayudas relacionadas con su minusvalía para poder trabajar. En términos generales, el nivel de empleo entre las personas que necesitan ayudas es bajo (29%). Las ayudas para el empleo que más se necesitan son, con bastante diferencia, las que se refieren a la reorganización del trabajo, por ejemplo, la modificación o el establecimiento de tareas diferentes así como la modificación de horas y días de trabajo. Unos dos tercios de las personas que trabajan y que necesitan tales ayudas, afirman que se les han proporcionado dichas medidas. Cerca del 70% de las personas con minusvalías no requieren grandes adaptaciones a su puesto de trabajo para poder realizarlo. Entre estas personas el nivel de empleo es relativamente alto (56,9%). Sin embargo, la disponibilidad de ayudas para quienes las necesitan, dista mucho de satisfacer la necesidad real, aunque las ayudas que más se requieren no supongan un desembolso excesivo de dinero.

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

El programa del Desarrollo de los Recursos Humanos en Canadá (Human Resource Development Canada HRDC) se ocupa de los programas federales relacionados con el empleo. Los Centros de Recursos Humanos de Canadá (anteriormente Centros de Empleo de Canadá) son las oficinas locales responsables de la oferta de programas. La nueva Ley de Seguro de Empleo (Employment Insurance Act) significa que estos servicios para el empleo han experimentado una reorganización fundamental. La Estrategia fundamental para el desarrollo de la Mano de Obra (the Labour Force Development Strategy,



LFDS), heredera de la anterior Estrategia Canadiense para el Empleo y de los múltiples componentes de su programa, se ha simplificado y consolidado.

## Formación

La Ley para la Rehabilitación Profesional de las Personas con Minusvalías (the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act, VRDP) ha hecho posible que el gobierno federal comparta los costes regionales y territoriales de una gran variedad de servicios relacionados con el empleo, ayudas técnicas y aparatos, talleres de readaptación y otros programas destinados a facilitar la formación y el empleo remunerado de los minusválidos.

El VRPD se amplió hasta el final del año fiscal 1996-97, siendo incierto su futuro a partir de ese momento. Sin embargo, recientemente la organización Federal Task Force on Disability Issues recomendó que el programa se centrara de nuevo en la promoción de una actitud más individualizada hacia la rehabilitación profesional, así como a la búsqueda de objetivos, innovaciones, demostración de proyectos e iniciativas para dar a conocer la situación, con lo que se pretende aumentar el empleo de los minusválidos en el mercado laboral abierto. Asimismo la organización Task Force recomienda que el nuevo programa se financie al nivel actual del VRDP (Federal Task Force on Disability Issues, 1996).

Los servicios de rehabilitación se financian mediante organizaciones de sanidad regionales y territoriales, el CAP, el VRDP, la compensación de los trabajadores, y planes de seguros públicos y privados, y suelen concentrarse en grandes áreas urbanas.

Hasta hace poco, el HRDC (a través del LFDS) adquiría los cursos y programas de formación de los «community colleges», instituciones privadas de formación, y otras organizaciones locales, para personas en situación de desempleo. El LFDS tenía como finalidad promocionar y aumentar las asociaciones, y se organizaba en torno a cuatro programas principales: Iniciativas Especiales, Mejoras de la cualificación para el Empleo, Ajuste del Mercado Laboral, y Desarrollo de la Comunidad. El HRDC ha comenzado a reducir de forma progresiva la adquisición de cursos de formación, pero podría conceder ayudas económicas y préstamos para ayudar a compensar los costes de formación de las personas en algunas regiones y territorios. Sin embargo, el efecto que estas

medidas puedan tener en las personas con minusvalías no está claro. Por un lado, es sabido que las iniciativas de formación financiadas por el HRDC, como, por ejemplo, las de formación en las aulas junto con experiencia sobre el trabajo, consiguieron en el pasado aumentar de forma espectacular el empleo de los discapacitados (Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos en Canadá, sin fecha). Sin embargo, los costes de participación constituyeron un gran impedimento, y podían seguir presentando problemas, sobre todo si las regiones y territorios deciden no conceder préstamos y ayudas económicas para la formación.

Tradicionalmente, han existido criterios para seleccionar a las personas que intentan conseguir plaza en programas de enseñanza y formación (Instituto Roehar, 1993). Como se ha apuntado anteriormente, las personas, podrían no considerarse aptas, además existen los problemas de niveles de alfabetismo extremadamente bajos, el tipo y duración de la formación, y el escaso número de personas que son contratadas después de determinar su periodo de formación. La participación de los minusválidos en los programas federales de empleo ha sido muy baja (Halliday, 1990). Sólo unas 1.110 personas con minusvalías recibieron las Intervenciones de los Servicios de Empleo del HRDC (HRDC, 1995). Asimismo, también era muy bajo el número de personas que, tres meses después de haber realizado programas federales y que habían adquirido sus cualificaciones mediante programas de Empleo, conseguían un trabajo a tiempo completo o continuaban su formación.

Según la estadística HALS, en 1991, unos 784.000 minusválidos canadienses en edad laboral, afirmaron haber participado en cursos de formación relacionados con el empleo en algún momento de sus vidas, con la finalidad de aumentar sus cualificaciones laborales o de aprender otras nuevas. El 59,5% de estas personas tenía un empleo, mientras que del 1.513.000 restante de personas no habían recibido formación, sólo tenía trabajo el 42,3%. De este último grupo de personas unas 299.000 afirmaron que hubieran querido realizar algún curso, pero que les fue imposible. Las razones principales que argumentaron para no haber realizado cursos de formación eran el elevado coste de los mismos (30,5%) y los lugares de formación de difícil acceso (28,3%) seguidos de la ubicación (el 18,6% afirmó que estaba demasiado lejos o era demasiado incómoda), que los cursos no eran adecuados (16%), transporte inapropiado (11,5%) y falta de servicios para atender a los niños (6,4%).

Otras medidas de apoyo incluyen:

- *Servicios de Asistencia en el Empleo* promovidos por las organizaciones de la comunidad local para facilitar el acceso a la información acerca del mercado laboral, consejo, Planes de Acción y otros servicios de empleo.
- *Asociaciones Locales para el Mercado Laboral* formadas por empresas locales, organizaciones de comunidad, asociaciones de trabajadores y oficinas del gobierno, que trabajan de forma conjunta para crear nuevas oportunidades de empleo para quienes buscan trabajo.

Además, el HRDC proporciona cabinas de autoservicio, despachos informatizados y lugares conectados a Internet que posibilitan el acceso a un Banco de Empleo en el que se recoge las oportunidades de trabajo disponibles; así como el Intercambio Laboral Electrónico, que posee información sobre las empresas y las personas que buscan trabajo para adaptar las cualificaciones disponibles a las oportunidades de empleo.

## Rehabilitación

Los trabajadores que se quedan discapacitados, ya sea debido a accidentes laborales o a otras causas, tienen acceso al subsidio por minusvalía del Plan de Pensiones Canadiense (Canada Pension Plan, CPP) a condición de que hayan satisfecho el pago de dicho plan durante al menos dos de los últimos tres años, o cinco de los últimos diez. Este programa contributivo hace posible que las personas con minusvalías graves y a largo plazo dispongan de pensiones modestas. La pensión por minusvalía ha estado últimamente bajo observación debido a la creciente carga que representa y a la futura responsabilidad sin financiar del Plan Canadiense de Pensión, del que la pensión por minusvalía es en parte responsable.

Además, se ha comprobado que los criterios de selección para acceder al programa sobre minusvalías del CPP, así como otros factores, desanimaban a algunas personas que quizás podrían volver a encontrar empleo si lo buscaban. El Canadá Pensión Plan National Vocational Rehabilitation Project, se diseñó con el fin de romper las barreras que tenían que afrontar los usuarios del subsidio por minusvalía del CPP, para poder acceder al empleo, enseñanza, y formación. El programa cubre los costes de valoración, consejo, formación

y otros gastos de rehabilitación tales como matrícula y libros para aquellos que optan al mismo, y permite además el pago continuo del subsidio por minusvalía durante el periodo de transición, para asegurar el empleo.

### **Empleo Subsidiado**

La tendencia hacia una provisión convencional para las personas con minusvalías ha fomentado los modelos de empleo subsidiado, en los que la persona recibe formación profesional después de colocarse en un puesto de trabajo (Raskin, 1995). El empleo subsidiado se ha utilizado con bastante frecuencia en Canadá para ayudar a las personas a pasar de actividades laborales segregadas a un empleo fijo dentro del mercado laboral competitivo. Este enfoque requiere normalmente la presencia de un asistente en el trabajo o «maestro formador» de una agencia de servicios sociales, que proporciona asistencia individual y orientación. Normalmente, el maestro formado va dejando el lugar de trabajo a medida que el trabajador se muestra competente en sus tareas, y los compañeros de trabajo se acostumbran a prestarle sin problemas la ayuda que pueda necesitar de vez en cuando.

Este modelo es una forma útil, aunque a veces costosa, de promover el empleo. Sin embargo, su capacidad para facilitar la integración sustantiva de los discapacitados en el mercado laboral convencional es limitada, ya que la mayoría de las personas que se incluyen en tales iniciativas son aquellas que tienen niveles comparativos leves de minusvalía.

No obstante, ésta parece ser una evaluación moderna del modelo. Raskin (1995) cita un estudio realizado en 1989 por la Junta Canadiense de Rehabilitación y Trabajo como el más exhaustivo hasta el momento.

### **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

Tanto a nivel federal como a nivel regional, existen algunas leyes cuya finalidad es la integración de las personas con minusvalías dentro del mercado laboral. Estas leyes son las que a continuación se describen, junto con las instituciones y procedimientos que se utilizan para su implementación. Asimismo debe señalarse que determinadas regiones han introducido códigos de derechos humanos que

incluyen de forma específica a las personas discapacitadas con anterioridad a la legislación federal.

### **Cámara de Derechos y Libertades**

La Cámara Canadiense de Derechos y Libertades forma parte de la Constitución nacional. Dicha Cámara garantiza la igualdad ante y en virtud de la ley, así como la igualdad de protección y beneficio de la ley, sin que exista discriminación por motivos de raza, origen nacional o étnico, color, religión, sexo, edad o discapacidad física o mental (Artículo 15). Este artículo comparte los objetivos principales de la legislación sobre derechos humanos, es decir, el asegurar la igualdad de oportunidades a las minorías desfavorecidas e insulares en Canadá, a través de su protección frente al trato y prácticas discriminatorias.

La Cámara es el máximo órgano legislativo del país, y todas las demás leyes deben estructurarse e interpretarse de acuerdo con sus disposiciones, incluyendo las leyes regionales de derechos humanos (Molloy, 1992). El Gobierno actúa además como una empresa y la Cámara garantiza la no discriminación basada en la discapacidad, lo que incluye el deber de armonizar la jornada laboral en el caso de un trabajo de excesiva dificultad.

La Cámara ha sido un instrumento muy importante en la formulación de los derechos humanos de los minusválidos en Canadá. Tradicionalmente la minusvalía se ha visto como un asunto relacionado con la caridad, y que, por tanto, requiere respuestas de beneficencia. El enfoque desde los derechos humanos insiste en que todas las personas sin tener en cuenta su capacidad u otras diferencias, tienen los mismos derechos y privilegios inherentes a la ciudadanía, incluso aunque pueden requerir un trato y condiciones diferentes, entre las que se incluyen modificaciones del entorno escolar o laboral, para ejercitar sus derechos. Desde esta perspectiva, las instituciones públicas y privadas no sólo tienen la prerrogativa de responder a las demandas de los discapacitados y otros grupos desfavorecidos, sino también la obligación positiva de asegurar que se cumplan las condiciones para ejercer tales derechos.

### **Legislación y Comisiones de derechos humanos**

Tanto a nivel federal como a nivel regional y territorial los códigos de derechos humanos prohíben de forma explícita la discrimi-

nación en el empleo por motivos de minusvalía. Las empresas del sector privado, así como los gobiernos federales, regionales y territoriales pueden llevar a cabo una acción efectiva o programas de igualdad en el empleo, para poder aumentar el empleo de los minusválidos sin oponerse a los códigos de derechos humanos. Si las empresas desean hacer cambios para los minusválidos, deberán entonces reunir a la Comisión de Derechos Humanos para que apruebe sus planes.

La Comisión de Derechos Humanos hace cumplir la Ley Canadiense sobre Derechos Humanos (1997). La Comisión funciona independientemente del Gobierno. En cuanto a la Ley sobre Derechos Humanos, se ocupa de las demandas individuales de discriminación y promueve el conocimiento de los principios fundamentales de la legislación sobre derechos humanos. La Ley prohíbe la discriminación por 11 motivos, incluyendo el de la minusvalía: «A todos los efectos de esta Ley, la raza, el origen nacional o étnico, el color, la religión, la edad, el sexo, el estado civil o familiar, la minusvalía y el haber recibido el indulto de una condena son motivos por los cuales se prohíbe la discriminación» (Artículo 3).

La minusvalía se añadió a la Ley en 1985. En virtud de los términos de la Ley, «minusvalía» significa cualquier deficiencia mental o física, anterior o actual, e incluye la desfiguración y la dependencia anterior o actual del alcohol o las drogas.

La Ley prohíbe el negarse a contratar o a seguir contratando a cualquier persona, o el realizar durante el trabajo diferencias perjudiciales para un empleado (Artículo 7). Los términos de la ley también se aplican a las solicitudes de empleo, anuncios, organizaciones de trabajadores e igualdad de salarios.

La Comisión Canadiense de Derechos Humanos recibe y responde a las quejas de discriminación en el empleo caso por caso. En este sentido funciona de forma muy parecida a las comisiones regionales. Sin embargo, la Comisión federal puede además actuar de forma más efectiva por medio de su nuevo mandato de conformidad de ejecución en virtud de la Ley de Igualdad en el Empleo. Este mandato permite a la Comisión averiguar, mediante las visitas oportunas, si las empresas cumplen con sus obligaciones procesales en virtud de la Ley. Los representantes de la Comisión pueden tratar de negociar la conformidad de la empresa, y si las negociaciones tienen un efecto limitado, pueden dirigirse a los empresarios para llevar a cabo remedios concretos.

La comisión se encarga de actuar en nombre del ofendido, o también podría iniciar quejas en sus propio nombre. La comisión tiene, mientras investiga, el poder de emitir mandamientos, y es ilegal bloquear su trabajo. Una vez que la comisión ha investigado, se puede nombrar un Tribunal de Recursos Humanos para que continúe con el caso, o la queja puede ser rechazada. El proceso de trabajo preferido por la Comisión es el de poder alcanzar un acuerdo conciliador.

Si la queja va al tribunal, éste podrá requerir e imponer la presencia de pruebas y testigos, y se tendría que prestar juramento. Las medidas en las que podría insistir la Comisión son la restitución de los derechos infringidos y la realización de un pago compensatorio.

En diciembre de 1992 se introdujeron las cláusulas de «adaptación razonable» y «tarea extenuante injustificada» con el propósito de reforzar la legislación más a fondo. La cláusula de adaptación razonable aspira a fomentar los objetivos anunciados en el Estrategia Nacional para la Integración de las Personas con Minusvalías de 1991. El tribunal independiente puede además conceder 10.000 dólares canadienses en compensación por la discriminación premeditada o temeraria que implique sufrimiento, y podrá exigir una tasa de 50.000 dólares canadienses a las empresas o sindicatos que obstruyan la labor del tribunal o intimiden a los testigos.

Los principales retos afrontados por las comisiones de recursos humanos son la larga duración de sus procesos y las restricciones en la financiación. Estos factores han retardado las respuestas a las acusaciones individuales de discriminación, a veces durante años, lo que ha desanimado a las personas a formular sus quejas siguiendo la vía oficial. Otra de las limitaciones del sistema de derechos humanos es la tendencia a resolver las cosas de forma privada. Tales casos no sientan los mismos precedentes legales que los casos adjudicados por los tribunales, y, por lo tanto, su impacto para ayudar a eliminar las causas de la discriminación es limitado.

Las Leyes que contienen la idea de «adaptación razonable» tienden a beneficiar más a los discapacitados físicos, que a los intelectuales o psíquicos, ya que la adaptación implica cambios en el lugar de trabajo, y no asuntos relacionados con cuidados o apoyos (Instituto Roeher, 1993).

Todos los años los casos de discriminación contra los minusválidos forman una parte significativa de entre todas las reclamaciones

contra los derechos humanos presentados ante la Comisión. Estos casos representan sólo la «punta del iceberg». Por ejemplo, en un estudio realizado por la estadística HALS unos 319.000 minusválidos afirmaron que en los últimos cinco años se les había negado empleo, ascenso, acceso a la formación, o que su contrato se había rescindido debido a su condición. Esta cantidad asciende al 13,9% de las personas con minusvalía en edad laboral. De todos ellos sólo un pequeño grupo (el 14,7%) llevó a cabo alguna acción para solucionar el problema, como, por ejemplo, consultar a un representante sindical, a un abogado, a una asociación de la comunidad o a una comisión de derechos humanos federal o regional.

### **Legislación regional sobre derechos humanos**

En Canadá cada región y territorio posee un estatuto de derechos humanos que prohíbe la discriminación en el empleo debido a un gran número de motivos. En 1977, el estado de New Brunswick fue el primero que amplió la ley contra la discriminación para incluir la discapacidad física. Las demás regiones y territorios han seguido este ejemplo, y sus leyes en relación con este asunto son las siguientes:

**Ley para la Protección de los Derechos Individuales (Alberta) 1980, enmendada en 1985, 1988 y 1990.**

- Ley sobre Derechos Humanos de 1984 (British Colombia).
- Código de Derechos Humanos de 1987-88 (Manitoba).
- Ley sobre Derechos Humanos de 1973 (New Brunswick) promulgada de nuevo en 1976, enmendada en 1985.
- Código de Derechos Humanos de 1988 (Newfoundland).
- Ley sobre Prácticas Justas de 1988 (North West Territories).
- Ley sobre Derechos Humanos de 1989 (Nova Scotia).
- Código de Derechos Humanos de 1990 (Ontario).
- Ley sobre Derechos Humanos de 1988 (PEI).
- Cámara de Derechos Humanos y Libertades de 1977 (Quebec), enmendada en 1982.



- Código de Derechos Humanos de Saskatchewan de 1979, enmendada en 1989.
- Ley sobre Derechos Humanos de 1986 (Yukon).

Todas estas leyes poseen un enfoque diferente en cuanto al deber de incluir la cláusula de adaptación. En varias regiones se ha desarrollado una extensa jurisprudencia (Molloy 1922).

### **Igualdad en el empleo dentro del servicio público federal**

En 1986, el gobierno federal anunció una medida de igualdad en el empleo como una de las tres medidas obligatorias en el mismo. Dicha medida es administrada por el Departamento del Tesoro (*Treasury Board*). Los departamentos y agencias que dependen de la autoridad del Departamento del Tesoro representan a unos 231.000 trabajadores. Su finalidad es la de representar a las personas con minusvalías dentro de los departamentos federales; sin embargo, dicha representación continúa siendo baja.

Las otras dos medidas, la Ley para la Igualdad en el Empleo y el Programa de Contratistas Federales, se aplican al sector privado y se administran mediante el Departamento Canadiense de Empleo e Inmigración (*Employment and Immigration Canada*). Ambas se describen a continuación.

### **Ley para la Igualdad en el Empleo**

Las leyes para la igualdad en el empleo «se basan en el reconocimiento de la existencia de determinados grupos que tropiezan con barreras sistemáticas en el empleo debido a prácticas discriminatorias habituales o a otras desventajas» (Instituto Roeher, 1993, p. 47). En octubre de 1996 entraron en vigor una nueva Ley para la Igualdad en el Empleo y unas nuevas normas. La Ley requiere que las empresas se dirijan hacia una mano de obra representativa mediante la identificación, diseño y ejecución de planes para levantar las barreras al empleo que tienen las personas con minusvalías y otros grupos concretos (mujeres, aborígenes y minorías). Asimismo, tienen otras disposiciones que se añaden a la primera Ley Federal para la Igualdad en el Empleo de 1986. La responsabilidad de supervisar la conformidad corresponde a la Comisión de Derechos Humanos.

Dichas disposiciones han estado en vigor desde la legislación de 1986. De forma más concreta las empresas tienen el deber de recoger información y llevar a cabo análisis para determinar el insuficiente grado de representación de los grupos designados, e identificar los sistemas, políticas y prácticas de empleo que dan como resultado barreras para acceder al mismo. Además, las empresas han de desarrollar planes, tanto a corto como a largo plazo, de contratación, formación, promoción, retención y adaptaciones al trabajo con el fin de aplicarlos a la escasa representación en el empleo; realizar esfuerzos razonables dirigidos a implementar y supervisar la eficacia de dichos planes; efectuar revisiones necesarias de los planes; consultar a los representantes de los trabajadores los resultados de la ejecución de los mismos; mantener los expedientes adecuados; y proporcionar la asistencia e información necesaria a las oficinas conformes con los planes. La Ley ordena claramente a la Comisión Canadiense de Derechos Humanos que verifique la conformidad sobre estos asuntos por medio de visitas a los respectivos lugares. Un Tribunal de Revisión para la Igualdad en el Empleo pretende asegurar la resolución del contencioso y la aplicación final en los casos en los que sea necesario.

La Ley incluye alrededor de 350 empresas del sector privado y corporaciones estatales reguladas mediante normas federales, tales como bancos, empresas de transporte interregional y de comunicaciones. Actualmente, extiende además su alcance a todos los departamentos y agencias federales que dependen del Departamento del Tesoro, así como a empresas del sector privado con 100 empleados o más y que se hallan comprometidas con proyectos federales. En total, la ley incluye a unos 900.000 empleados (el 8% de la mano de obra canadiense). La Ley no requiere que las empresas contraten o asciendan a personas no cualificadas, lleven a cabo medidas que puedan dar como resultado la cláusula de tarea extenuante sin causa justificada o creen nuevos puestos de trabajo; además, tampoco impone cuotas.

Si la representación es escasa podrá exigirse un estudio, y si ésta se debe a una discriminación sistemática o intencionada, las empresas tendrán la obligación de corregir el problema mediante un plan completo de igualdad en el empleo.

Las medidas para la igualdad en el empleo han tenido un impacto limitado en la totalidad del empleo de las personas con minusvalías (Instituto Roehrer, 1993).

Incluso se ha insinuado que el empleo «protegido» y de enclave se ha utilizado para satisfacer los objetivos de igualdad en el empleo.

Los problemas de la igualdad en el empleo surgen de aplicaciones no obligatorias, de lo poco que se exige a las empresas para eliminar los obstáculos, y de los bajos objetivos de participación (Instituto Roeher, 1993). A pesar de esto, hay quienes argumentan que se han conseguido algunos beneficios limitados, mientras que es también importante centrar la atención pública y política en los asuntos de igualdad en el empleo.

### **Programa de Contratistas Federales**

El Programa de Contratistas Federales, introducido en 1986 por el gobierno federal, se aplica a las empresas que abastecen de bienes y servicios al gobierno federal. Dicho programa requiere que los contratistas federales consigan y mantengan una mano de obra adecuada y representativa. El programa cubre a las organizaciones con 100 o más empleados que ofrecen al gobierno contratos de más de 200.000 dólares canadienses. Estas organizaciones están obligadas a certificar su compromiso de llevar a cabo un programa de igualdad en el empleo. Los contratistas deben identificar y destruir las barreras que existen para la selección, contratación, ascenso y formación de las personas pertenecientes a los grupos designados, y aumentar la participación de estos grupos en todos los niveles del empleo.

En virtud de este programa unas 1.358 organizaciones, que representan a más de un millón de empleados, han firmado certificados de compromiso con la igualdad en el empleo. Actualmente, unas 872 empresas están sujetas a un examen de conformidad. Los contratos que se ofrecen al gobierno rara vez se rechazan debido a la no conformidad, y las empresas generalmente se incluyen de nuevo en las listas.

Según el OECD (OECD, 1992) este enfoque se centra más en el proceso que en los resultados. La legislación tiene en cuenta toda la información acerca de los grupos en el área de la jurisdicción federal, y permite a las empresas realizar planes de igualdad adaptados a sus circunstancias e industria. Otros aspectos positivos son las posibilidades de efectuar una supervisión pública, y de crear competencia entre las empresas. Sin embargo, la falta de metas y procedimientos claros para determinar unos resultados con éxito, podrían debilitar el impacto de las leyes, al igual que podría hacerlo la ausencia de una definición de minusvalía establecida. Uno de los factores importantes que podría afectar al impacto de la legislación sobre la igualdad en

el empleo, es la existencia de un movimiento intenso a favor del consumidor, que actuará como factor centinela (OECD, 1992).

### **Eficacia**

Los informes anuales de la Ley han mostrado de forma consistente niveles de empleo y contratación muy por debajo de la representación de los minusválidos dentro de la mano de obra canadiense. Según la estadística HALS, la representación de las personas con minusvalías dentro de la mano de obra canadiense, es ya de por sí una cifra muy baja (el 6,5% según el método de cálculo utilizado para la finalidad de la Igualdad en el Empleo), teniendo en cuenta que los minusválidos representan el 12,7% de la población canadiense en edad laboral. La mayoría de los años desde que se aprobó la Ley para la Igualdad en el Empleo, las terminaciones de los contratos de personas discapacitadas en los lugares de trabajo incluidos en dicha ley, ha excedido del número de contrataciones realizadas (Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos en Canadá, 1994).

Cualquier aumento aparente en el número de personas con minusvalías, puede venir de una mayor autoidentificación entre los empleados existentes, más que de un crecimiento en la contratación de discapacitados. La Red Nacional para la Igualdad en el Empleo afirma que, sin unos objetivos obligatorios, la ley se encontrará con falta de poder, y que a la larga la igualdad en el empleo no será posible. Incluso se ha sugerido la imposición de multas junto con objetivos obligatorios para poder realizar una acción más efectiva. Estas multas podrían recaudarse en un fondo para financiar la formación de varios de los grupos objeto (Holmes y Young, 1991).

### **POLÍTICA DE PERSUASIÓN**

Los Programas voluntarios de igualdad en el empleo y de medidas a favor de las minorías se han establecido en muchas instituciones públicas y privadas a lo largo de todo el país. Si miramos atrás, hacia un enfoque más voluntario que legislativo de la igualdad en el empleo, el Gobierno de Ontario revocó recientemente su Ley para la Igualdad en el Empleo, introducida en virtud del anterior Nuevo Partido Democrático, y la reemplazó por el Plan para la Igualdad de Oportunidades. La Ley fue la primera de este tipo que disponía una legislación obligatoria para la igualdad en el empleo a nivel regional, para las organizaciones públicas, semipúblicas y privadas, con tipos de requisitos diferentes para las empresas de diferentes sectores. El

plan proporciona varias ayudas a los esfuerzos voluntarios de las empresas, con el fin de aumentar la representación en el empleo de las personas con minusvalías y de otros grupos desfavorecidos.

El Plan para la Igualdad de Oportunidades concuerda con las prohibiciones generales de discriminación en el empleo del Código de Derechos Humanos de Ontario. Aunque la Comisión para la Igualdad en el Empleo ya no se encuentra en vigor, se van a introducir varias medidas con el fin de mejorar los servicios, la eficiencia y la eficacia de la Comisión de Derechos Humanos de Ontario.

Las siguientes partes del programa son de especial interés para las personas con minusvalías:

- Una página WEB, un servicio de información automatizada y un servicio de petición por fax de información acerca de asuntos relacionados con el empleo (p. e., prácticas de contratación, adaptaciones, estrategias de búsqueda de empleo), así como un gran número de «historias con final feliz» que describen cómo las empresas han conseguido adaptar las necesidades de los trabajadores minusválidos.
- Proyectos de asociaciones, formación y enseñanza.
- Un fondo de adaptación, para ayudar a los trabajadores minusválidos en el mercado laboral remunerado y en el sector de voluntariado.
- Medidas para promover la igualdad de oportunidades en el Sector Público de Ontario.
- Un examen de los programas relacionados con el empleo dentro del gobierno, para determinar como pueden ayudar mejor a las personas con minusvalías.

Otras partes del programa incluyen medidas que se ocupan de asuntos tales como el acceso a profesiones y negocios para quienes han recibido su formación y enseñanza fuera de Canadá, pautas para la prestación de servicios policiales, y declaraciones de política sobre la discriminación para las instituciones de enseñanza. Dentro de la información promocional del programa, falta la mención de las acciones estratégicas que se llevaron a cabo para coordinar los servicios de formación, enseñanza, sanidad y sociales con el fin de facilitar a los minusválidos un acceso más amplio al mercado laboral.

## Asociaciones

En algunas comunidades, las personas con minusvalías y quienes les apoyan están en conexión con piezas clave dentro de las economías locales, entre las que se incluyen representantes sindicales y cámaras de comercio, para poder desarrollar oportunidades de empleo. En muchas de estas oportunidades se utiliza un enfoque individualizado para la planificación del empleo, mientras que en otras, lo que se intenta es encontrar la forma de adaptar los lugares de trabajo y las tareas a las capacidades e intereses de las personas con minusvalías. El objetivo fundamental es el de adaptar los trabajos ya existentes o negociar otros nuevos para que se ajusten a las personas con minusvalías en lugar de simplemente adaptar las personas a los trabajos disponibles.

## EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS

Las medidas para activar el reempleo se clasifican en dos tipos: los Subsidios para la vuelta al Empleo y las Medidas de Apoyo. (Las Medidas de Apoyo aparecen ya descritas en la sección de Servicios para el Empleo.)

### Subsidios para la vuelta al Empleo

Los Subsidios para la vuelta al Empleo están a disposición de aquellas personas que buscan empleo de acuerdo con las prioridades locales de financiación, y que son beneficiarios actuales del Seguro de Empleo (Employment Insurance, EI), o que han recibido subsidios del EI en los últimos 36 meses o subsidios por maternidad o paternidad en los últimos 60 meses y se encuentran de nuevo buscando empleo.

Los Subsidios para la Vuelta al Empleo incluyen:

- *Subsidios Salariales* concedidos a las empresas que proporcionan experiencia laboral directa a personas que buscan empleo de nuevo.
- Ayuda económica para el *Empleo Autónomo* y otro tipo de ayudas para las personas que intentan abrir su propio negocio.
- *Asociaciones para la Creación de Empleo* que pretenden facilitar experiencia laboral a través de proyectos de comunidad.

- *Suplementos de Ingresos* que pueden concederse con carácter temporal para completar los salarios de las personas que ganan menos que en su trabajo anterior, para asegurar que sus ingresos sean más elevados a través del empleo que de los subsidios.
- *Prestamos y Ayudas Económicas para la Formación*, que ayudan a cubrir los costes de formación y enseñanza<sup>4</sup>, dependiendo del acuerdo que exista entre el gobierno federal y la región de la que se trate.

Estos programas son nuevos, por lo que aún no existen estadísticas acerca de su utilización.

Las personas que optan a los Subsidios para la Vuelta al Empleo deberán tener un Plan de Acción encaminado a conseguir empleo de nuevo. Además, deberán existir indicios de que el Subsidio(s) conducirá a un empleo estable. En el pasado las personas con minusvalías han experimentados algunos éxitos en programas de colocación en el empleo subsidiado y de formación sobre el empleo<sup>5</sup>.

### **Material especial/adaptaciones del puesto de trabajo**

El HRDC (a través del LFDS) concede además a las empresas hasta 10.000 dólares canadienses por cada persona contratada, para compensar los costes de material especial y otras adaptaciones al puesto de trabajo.

Se cree, sin embargo, que los acuerdos para financiar las adaptaciones al puesto de trabajo se realizan «lentamente, sin coordinación, con una mala publicidad», y que crean confusión y desaniman a los empresarios que intentan acogerse a dichos fondos» (Instituto Roeher, 1993, p. 79).

---

<sup>4</sup> Los préstamos y ayudas económicas podrán concederse para cubrir los costes de formación y enseñanza de las personas que opten al programa, dependiendo del Acuerdo para el Desarrollo del Mercado Laboral que se haya negociado con una región o territorio concreto. El HRDC está introduciendo además varios acuerdos para proporcionar asistencia económica a las personas que participen en un Subsidio para la Vuelta al Empleo, y que necesiten ayuda para sufragar costes tales como cuidados personales, transporte y una parte de los gastos básicos de manutención.

<sup>5</sup> Esto es, programa de Oportunidades en el Empleo, Ver Evaluation and Act a Development, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, «Evaluation of de Employability Improvement Program». Ottawa HRDC (sin fecha).

## **Desincentivos de Subsidios por Minusvalías**

Al igual que en muchos otros sistemas, nos encontramos con el problema fundamental de la «posible o imposible» naturaleza de los criterios para poder optar a los subsidios por minusvalía:

... para aquellas personas que desean arriesgarse a participar en el mercado laboral, el dilema consiste en presentarse a sí mismos como con una necesidad suficiente que asegure las ayudas solicitadas del sistema de seguro de ingresos, pero no con una necesidad, tal que el sistema de formación, VR y asesoramiento en el empleo y colocación los considere incapaces de desarrollar un trabajo. Sin embargo, en virtud de la mayoría de los programas de seguro de ingresos, las personas tienen más posibilidades de acceder a los subsidios por minusvalía especialmente importantes, sólo si antes permiten que se les designe como incapaces de desarrollar un trabajo (Instituto Roher, 1993, p. 157).

Además, existen problemas familiares para volver a recibir ingresos del sistema de asistencia social, e inflexibilidad en cuanto al tiempo necesario para que las personas vuelvan a optar a los subsidios por minusvalía si el empleo se termina.

En un informe de la estadística HALS (1991), cuando se preguntó a las personas con minusvalías, que no formaban parte en aquel momento del mercado laboral, las razones por las cuales no estaban buscando empleo, muchos respondieron razones relacionadas con el miedo a perder parte o todos sus ingresos actuales (el 20%), especialmente las pensiones por minusvalía, otros subsidios destinados a planes de alojamiento o medicamentos (10%).

## **Empleo Autónomo**

Con independencia de la minusvalía, el empleo autónomo se está convirtiendo en la forma más popular de crear oportunidades de empleo dentro del mercado laboral. Para las personas con minusvalías se utilizan varios modelos. Así, algunas personas son autónomas, ya sea solas, o en asociación con otra u otras personas más. Según la estadística HALS de 1991, el 12,4% de las personas con minusvalías en edad laboral que trabajan, lo hacen de forma autónoma. Además, se han establecido cooperativas de trabajadores cuyos miembros (con y sin minusvalías) toman decisiones acerca del funcionamiento de la empresa. Las organizaciones de personas discapacitadas han creado también



empresas subsidiarias, que son responsables de la creación de empleo para todos sus miembros, ya sean o no minusválidos.

Las agencias de colocación han ampliado su papel tradicional de agencias de empleo subsidiario, y proporcionan ayuda a las personas que quieren funcionar como autónomas y crean pequeñas empresas (Instituto Roeher, 1993).

Durante la pasada década, regiones enteras de Canadá han experimentado grandes cataclismos económicos en algunas regiones, como ocurre en parte de Atlantic Canada, existen muy poco empleos, y las oportunidades de trabajar son escasas. En tales situaciones, lo que se intenta es conseguir préstamos con bajos intereses y otras formas de inversión de capital, con el fin de poder abrir empresas. En algunas regiones, las personas con minusvalías han buscado y conseguido tener igualdad de acceso al proceso de desarrollo económico de la comunidad, y han creado pequeñas empresas como partes de la amplia movilización económica de la comunidad.

Sin embargo, las estadísticas disponibles acerca de la participación de los minusválidos en los programas de empleo autónomo, son sorprendentemente bajas. Los discapacitados representaron solo el 3,3% de un programa anterior realizado por el HRDC, el Programa de Ayuda al Empleo Autónomo (Departamento para el Desarrollo Laboral en Canadá, 1994). Las personas responsables de la oferta del programa pusieron poco interés en la inclusión de los grupos designados, a pesar de la política desarrollada de forma específica con vista a la inclusión de dichos grupos.

## **EMPLEO PROTEGIDO**

Las regiones y territorios son responsables de los programas de empleo protegido, proporcionados por organizaciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, el gobierno federal ha concedido ayudas importante para este sistema, mediante la Ley para la Rehabilitación Profesional de la personas con Minusvalías, y otros acuerdos. En 1996, los fondos del gobierno federal para el VRDP, ascendieron a unos 170 millones de dólares canadienses, aproximadamente la mitad de la cantidad necesaria para el desarrollo de los programas relacionados con el empleo.

Las personas con discapacidades intelectuales tienen una representación muy elevada dentro de los programas segregados, como

por ejemplo los talleres de readaptación. La propuesta de la reciente organización Federal Task Force on Disability Issues acerca de la reforma del VRDP, podría hacer la transición del empleo segregado al convencional mucho más posible de lo que ha sido tradicionalmente. Esto se debe a que la propuesta consideraría una financiación más individualizada, en lugar de una adaptada a dar facilidades, o a los programas. Sin embargo, no está claro cómo la propuesta afectaría a las necesidades de las personas que se enfrentan a retos difíciles dentro del empleo convencional, para quienes se creó en primer lugar el sistema de talleres de readaptación.

Tradicionalmente, las personas que han participado en el empleo protegido, han recibido un salario por debajo del salario mínimo. Según la estadística HALS, en 1986, unas 20.000 personas que vivían en hogares familiares convencionales afirmaron estar trabajando en talleres de readaptación. Sin embargo, éste parece un cálculo demasiado bajo, ya que las personas que vivían en grupos residenciales no se incluyeron en el estudio (Instituto Roeher, 1993). Asimismo no se consiguieron los datos similares de la estadística HALS en 1991.

Generalmente, muy pocas personas realizan la transición del empleo protegido al empleo convencional, aunque existe un interés creciente hacia las soluciones convencionales más que a las del empleo protegido. Sin embargo, la situación económica actual hace difícil que las personas con minusvalías encuentren oportunidades de empleo apropiadas. Algunos grupos de personas con minusvalías argumentan que, antes de que pueda disolverse el sistema de empleo protegido, hacen falta más medidas para la integración de los discapacitados.

## RESUMEN

La responsabilidad de la política sobre minusvalías se encuentra dividida entre los niveles federal y regional, pero el asunto de las asociaciones también pasa por dicha política. Actualmente, la relación entre los niveles federal y regional está avanzando bastante, y los programas y servicios de minusvalías están experimentando un cambio rápido. A través de la delegación, las regiones están obteniendo mucho de los poderes que necesitan para coordinar los programas del mercado laboral.

En Canadá la política y los programas para personas con minusvalías se encuentran en un estado catastrófico, esto sucede tanto en el campo del empleo, como en otros sectores. Canadá se encuentra

en el comienzo de un cambio potencial irreversible de las responsabilidades de los programas del mercado laboral, que se traspasan del gobierno federal a los gobiernos regionales y territoriales. Sin embargo, no está claro si el aumento de oportunidades de empleo entre los minusválidos será una de las prioridades fundamentales.

La Ley Federal para la Igualdad de Empleo estipula que una persona será considerada minusválida a efectos de la ley, si sus perspectivas de empleo se encuentran reducidas de forma sustancial como resultado de una deficiencia física, mental, sensorial, psíquica o de aprendizaje, ya sea permanente o periódica, y si ellas se consideran, o creen que un posible empresario pueda considerarlos desfavorecidos en el empleo debido a su deficiencia. La Ley confía más en la consideración personal que en una valoración oficial del tipo de minusvalía, e incluye a aquellas personas cuyas discapacidades se han adaptado de forma total o parcial a su empleo o puesto de trabajo actual. La Ley Canadiense de Derechos Humanos adopta un enfoque más amplio para definir la minusvalía, incluyendo dentro de ámbito cualquier discapacidad previa, física o mental, así como la desfiguración y la dependencia (anterior) de las drogas y el alcohol. En Canadá, las definiciones de minusvalía varían de forma significativa entre programas; así algunos de ellos requieren que la persona que intenta acceder a los servicios para minusválidos tenga una pérdida de funcionamiento, ya sea a nivel físico, sensorial, intelectual, o psicológico tan grave, que él o ella se encuentre incapacitado para el trabajo o tenga un potencial de empleo muy limitado.

El Plan de Asistencia Canadiense se ha sustituido por el programa de Canadá Health and Social Transfer (CHST). El CHST redujo la cantidad global de dinero que se transfería del gobierno federal a los territorios y regiones, e impuso a éstas menos criterios a otros requisitos. Hasta hace muy poco, la Ley Nacional para la formación y la Ley para el Seguro de Desempleo, eran quienes autorizaban los subsidios federales para la formación, así como una gran variedad de ayudas diversas para el empleo. Estas leyes se revocaron en junio de 1996 y se reemplazaron por la Ley para el Seguro de Empleo.

El recientemente constituido programa de Desarrollo de los Recursos Humanos en Canadá es el principal responsable de los programas del mercado laboral. La tendencia en los últimos años se ha dirigido hacia la integración de las personas con minusvalía en los servicios convencionales, tanto de formación profesional como de empleo. El HRDC administra los programas de empleo federales relacionados con el empleo. Los servicios de empleo han experimen-

tado una reorganización fundamental en virtud de la nueva Ley de Seguro de Empleo.

La Ley para la Rehabilitación Profesional de las Personas con Minusvalías (VRDP) ha hecho posible que el gobierno federal comparta los costes regionales y territoriales de una gran variedad de servicios relacionados con el empleo, ayudas técnicas y aparatos, talleres de readaptación y otros programas destinados a facilitar la formación y el empleo remunerado de los minusválidos. Los servicios de rehabilitación se financiaron mediante organizaciones sanitarias regionales y territoriales, el CAP, el VRDP, la compensación de los trabajadores y planes de seguros públicos y privados.

Hasta hace poco, el HRDC adquiría los cursos y programas de formación de los «community colleges», instituciones privadas para la formación, y otras organizaciones locales, para las personas en situación de desempleo. El HRDC ha comenzado a reducir de forma progresiva la adquisición de cursos de formación, pero podría conceder ayudas económicas y préstamos para ayudar a compensar los costes de formación de las personas en algunas regiones y territorios. Sin embargo, no está claro el efecto que estas medidas puedan tener en las personas con minusvalías.

Tanto a nivel federal como a nivel regional, existen un gran número de leyes destinadas a aumentar las oportunidades de empleo de las personas con minusvalías. Las más importantes son la Ley Canadiense para los Derechos Humanos (enmendada en 1985) la Cámara de Derechos y Libertades que prohíben la discriminación por motivos de minusvalía. Además, todas las regiones disponen de sus propias leyes en contra de la discriminación. Los principales retos aportados por las comisiones de derechos humanos son la larga duración de sus procesos y las restricciones en la financiación, lo que ha retardado las respuestas a las acusaciones individuales de discriminación.

Tanto la ley para la Igualdad en el Empleo (1986) como el Programa de Contratistas Federales han promovido la igualdad de empleo entre los contratistas relacionados a nivel federal, y han recibido una gran publicidad, y, según parece, una gran atención. La igualdad en el empleo se ha promovido también dentro del sector público, y es el Departamento del Tesoro, quien se encarga de supervisarla. Las medidas para la igualdad en el empleo han tenido un impacto limitado en el totalidad del empleo de las personas con minusvalías.

Los incentivos económicos incluyen los Subsidios Salariales que se conceden a las empresas que proporcionan una experiencia laboral

directa a las personas que buscan empleo de nuevo; las ayudas económicas para el Empleo Autónomo y otras ayudas que se conceden a las personas que intentan crear su propia empresa; las Asociaciones para la Creación de Empleo que intentan facilitar experiencia laboral a través de proyectos de comunidad; los suplementos de Ingresos que pueden concederse con carácter temporal para completar los salarios de las personas que ganan menos que en su trabajo anterior, para asegurar que sus ingresos sean más elevados a través del empleo que los subsidios; y Préstamos y Ayudas Económicas para la Formación que se conceden para ayudar a cubrir los costes de formación y enseñanza, según el acuerdo que exista entre el gobierno federal y una provincia concreta.

El HRDC concede además a las empresas hasta 10.000 dólares canadienses para cada persona contratada, para compensar los costes de material especial y otras adaptaciones al lugar de trabajo. Las agencias de colocación han ampliado su papel tradicional como agencias de empleo subsidiado, y conceden ayudas a las personas que pretenden funcionar como autónomos y empezar su propia empresa.

La pensión por minusvalía ha estado últimamente bajo escrutinio, debido a la creciente carga que representa la futura responsabilidad sin financiar del Plan de Pensión Canadiense, del que la pensión por minusvalía es en parte responsable.

Las regiones y territorios son responsables de los programas de empleo protegido proporcionados por organizaciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, el gobierno federal ha concedido ayudas importantes para este sistema mediante la ley para la Rehabilitación Profesional de las Personas con Minusvalías, y diversos acuerdos. Las personas con discapacidades intelectuales tienen una representación elevada dentro de los programas segregados. Tradicionalmente, las personas que participan en el empleo subsidiado han recibido siempre un salario por debajo del salario mínimo y son muy pocos quienes realizan la transición del empleo protegido al empleo convencional. Además está creciendo el interés por las soluciones convencionales frente al empleo protegido.

En 1991, según la estadística HALS, las personas con minusvalías representaron el 12,7% de la población (no institucionalizada) en edad laboral, un aumento desde el 10,4% que representaban en 1986. En 1991, el 73% de las personas no minusválidas entre 15 y 64 años tenían empleo, el 7,9% estaban desempleadas, mientras que el 19,1% no formaba parte de la población activa. En ese mismo año, entre las

personas con minusvalías sólo el 48,2% tenía empleo, el 8,1% estaban desempleados y el 43,7% no formaban parte de la población activa.

### Agradecimientos

Cameron Crawford (Roeher Institute) and contributors to the 1993 edition.

### BIBLIOGRAFÍA

CANADIAN LABOUR FORCE DEVELOPEMENT BOARD (1994): *Self-employment Assistance Study Report*, Ottawa.

FEDERAL TASK FORCE ON DISABILITY ISSUES (1996): *Equal Citizenship for Canadians with Disabilitilies: The Will to Act*, Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

HALLIDAY, B. (1990): *A Consensus for Action: The Economic Integration of Disabled Person*, Second Report of the Standing Committee on Humans Rights and the Status of Disabled Persons.

HOLMES, N., and YOUNG W. R. (1991): Background Paper and Issues Review, Prepared for the House of Commons Special Committee on the Review of the Employment Equity Act, Library of Parliament, Research Branch, Political and Social Affairs Division.

HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA (1994): *Employment Equity Act Annual Report 1994*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA (1995): *Estimates Part III*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA (undated): *Evaluation and Data Development, Strategic Policy*, «Evaluation of the Employability Improvement Program», Ottawa: HRDC.

MOLLY, A. N. (1992): «Disability and the duty to accommodate», *Canadian Labour Law Journal*, 1 1/2, 23-46.

- OECD (1992): *Employment Policies for people with Disabilities: Report by Evaluation Panel*, Labour Market and Occasional Papers N° 8. Paris: OECD.
- RASKIN, C (1995): *Canada's Employment Programme and Policies for Personas with Disabilities, a Study of Cost-effectiveness: Qualitative and quantitative considerations*, Labour Market Papers 6, Employment Department, Geneva: International Labour Office.
- ROEHER INSTITUTE (1993): *On Target? Canada's Employment-Related Programs for Persons with Disabilities*, 2nd Edition, Ontario: Roeher Institute.
- YOUNG, W. R. (1992): *History of the House of Commons Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons*, Library of Parliament, Research Branch, Political and Social Affairs Division.





**DINAMARCA**



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Legislación política sobre minusvalías

La actitud danesa referente a la situación del empleo de las personas discapacitadas ha de verse dentro del contexto de la política social en Dinamarca. La política danesa se halla en la línea del planteamiento nórdico, cuya característica principal es la idea de que los derechos sociales de los ciudadanos no dependen de la intensidad de su relación anterior o actual con el mercado laboral. La política sobre minusvalías se basa en los principios de solidaridad, normalización e integración (Hansen, 1995). La provisión de servicios se basa en la noción de solidaridad, siendo la sociedad responsable de proveer los servicios según la necesidad. La Ley de Asistencia Social (1994) establece que deberá proporcionarse asistencia a cualquiera que necesite orientación, ayuda económica o práctica, o apoyo en el desarrollo o recuperación de las habilidades ocupacionales, o cuidados, tratamiento especial o apoyo educacional. De este modo, es la necesidad de asistencia la que capacita a una persona para recibir ayuda, y no la discapacidad en sí misma. De forma similar, la política danesa y su administración por las autoridades locales y regionales, aspira a integrar a los discapacitados en la escuela, en el mercado laboral y en la vida social en términos iguales que los demás, utilizando medidas compensatorias cuando sean necesarias (Isling y Wiederholt, 1995). Tal y como Hansen (1995) observa, el propósito de la política en Dinamarca es proporcionar a cada individuo los medios para llevar una vida lo más normal posible.

La legislación especial contra la discriminación basada en la raza, color, religión u otras características no incluye específicamente la discriminación a los discapacitados. La base constitucional para la legislación danesa que afecta a los discapacitados es el artículo 75(2) de la Constitución, el cual establece que cualquier persona incapaz de mantenerse a sí misma o a las que dependan de ella tiene derecho a

recibir asistencia pública, siempre que no haya otra persona responsable de su manutención y de la de las personas que a su vez de ella dependan (OMS, 1990).

La legislación relativa a los discapacitados tuvo su origen en la legislación general sobre apoyo social, enseñanza y asistencia médica, complementada a veces mediante estatutos especiales referentes a grupos específicos tales como las personas con deficiencias auditivas (1950), invidentes (1956) y disminuidos psíquicos (1959). Sin embargo, la Ley de Asistencia Social de 1974 abolió la legislación especial sobre servicios para discapacitados, situándoles así en posición de igualdad con otros grupos. El principio de igualdad entre los discapacitados y los demás ciudadanos es fundamental para la política. El hecho de que no exista una legislación especial para discapacitados (excepto cuando las necesidades no se pueden cubrir mediante una provisión general) es una cuestión de cierto orgullo en Dinamarca.

Los recientes avances incluyen una decisión unánime hecha en 1993 por el Parlamento danés, que recomienda a todas las autoridades y empresas públicas y privadas el respeto del principio de igualdad de trato a discapacitados. Al mismo tiempo el Parlamento establece el Centro de Igualdad de Oportunidades para Discapacitados. Esta decisión parlamentaria indica claramente que el principio de igualdad de trato es la piedra angular de la política danesa referente a los discapacitados. La igualdad de trato a los discapacitados implica de forma activa el asegurar igualdad de acceso a cualquier área de la sociedad, incluidas las áreas donde se requieren medidas compensatorias. Es responsabilidad de todos los sectores de la sociedad asegurar que se tomen en consideración las necesidades de los discapacitados. A su vez se está desarrollando una postura evaluadora para el Ombudsman sobre Minusvalías.

### **Política de empleo y minusválidos**

Tradicionalmente el gobierno se ha mantenido lejos de interferir en el mercado laboral, al dejar que sus dificultades se resolvieran por medio de «instituciones sociales cooperantes». Debido a la postura política en favor de la no interferencia en el mercado laboral, no ha existido tradicionalmente en Dinamarca una imposición que obligue a los empresarios a contratar o formar profesionalmente a personas discapacitadas; ni tampoco los sindicatos han presionado para que esto suceda (Nielsen, 1991).

Sin embargo, la acción para combatir el desempleo es ahora una prioridad principal en Dinamarca. Los esfuerzos en años recientes para combatir el aumento del desempleo hasta mediados de los 90, han visto una reorientación lejos de los beneficios pasivos hacia programas alternativos del mercado laboral tales como proyectos de creación de empleo, y formación y rehabilitación para desempleados (Ministerio de Asuntos Sociales, 1995a). Al mismo tiempo, se ha introducido un nuevo principio al efecto de que los derechos deben ir acompañados por obligaciones (Ministerio de Trabajo, 1996). La serie de reformas recientes del mercado laboral posteriores a enero de 1994 tiene dos objetivos principales. El primero es dar a todas las personas afectadas por el desempleo una formación y oportunidades de trabajo razonables. El segundo es aumentar las oportunidades de solicitar la baja y crear un mayor grado de rotación en el trabajo (MISEP, 1995). Estas reformas probablemente podrán en marcha un mercado laboral más activo de lo que ha sido tradicionalmente el caso de Dinamarca, aunque todavía no está claro el impacto que estas ofertas tendrán sobre los discapacitados.

En Dinamarca, el hecho de proporcionar trabajo a los discapacitados se ve dentro del amplio problema de las oportunidades para todos los grupos socialmente marginados (Bengtsson, 1995). La política para la integración de los discapacitados en la mano de obra se basa en el principio de que sólo se tomarán medidas especiales cuando el discapacitado no pueda lograr esta integración sin apoyo (Nielsen, 1995). Las organizaciones de discapacitados sostienen que un sistema de cuotas infringiría los principios de igualdad y normalización de la situación de los discapacitados. La inscripción como discapacitado no sería aceptable si se cree que la discapacidad es una relación entre los individuos y su entorno. La reacción negativa por parte de las organizaciones de discapacitados a la idea de un sistema de cuotas no significa que acepten que los discapacitados ya están integrados en el mercado de trabajo.

Una iniciativa reciente del Ministro de Asuntos Sociales (Ministerio de Asuntos Sociales, 1995b) es promover la responsabilidad social de las empresas, como parte de una nueva asociación para la cohesión social que evite que solamente se den soluciones a los problemas sociales dentro del sector público. De este modo se estimula a las empresas a prevenir y resolver los problemas sociales, a menudo en colaboración con los gobiernos locales. Las iniciativas incluyen el empleo de personas con capacidad para el trabajo reducida, y la conservación del puesto a aquellos empleados que sufran de enfermedad o accidentes.

La mayor atención a la idea de que todos los sectores de la mano de obra se deberían integrar en el mercado laboral, fue parte de la razón fundamental para establecer la Comisión de Trabajos en Condiciones Especiales. La Comisión se creó de forma conjunta por los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales para estudiar las medidas que podrían ayudar a mantener a los trabajadores en sus puestos cuando su capacidad laboral se haya visto reducida debido a enfermedad, accidente o edad.

### **Evolución de la política de empleo para minusválidos**

Durante la década de los 50 se produjo un crecimiento del enfoque político de la rehabilitación. En la década de los 60 la atención a la rehabilitación de los discapacitados físicos cambió para referirse a todos los tipos de discapacidad: física, psiquiátrica, mental y social (Bengtsson, 1995).

Esta política parece haberse desarrollado en gran manera desde la mitad de los 80, yendo más allá de las medidas tradicionales en cuanto a la preferencia de acceso a empleos en condiciones especiales. Un ejemplo de esto son las medidas para proporcionar suplementos estatales a los salarios de ciertos discapacitados en el empleo abierto, la muy reciente introducción de ayudantes personales para los discapacitados en el lugar de trabajo subvencionados por el estado, las medidas especiales de ascenso en el trabajo para grupos especialmente discapacitados, y el desarrollo de nuevas iniciativas voluntarias destinadas al aumento en la integración de los discapacitados. La Comisión de Trabajos en Condiciones Especiales destaca el aumento de la política de énfasis sobre la conservación del puesto de trabajo.

### **Diseño y cumplimiento de política**

#### **Responsabilidad**

La descentralización y la división de competencias por sectores son los principios básicos en el diseño y cumplimiento de la política sobre minusvalías (Hansen, 1995). En los años 70 un gran número de reformas condujo a una reorganización de las tareas y competencias económicas del gobierno central, condados y municipalidades. Así, se trasladaron un gran número de obligaciones del gobierno central a gobiernos locales. Dinamarca se dividió en 16 condados y 274

municipios, gobernados por organismos elegidos políticamente. El desarrollo de la política aspira a acercar sus efectos a las personas en la medida de lo posible, siendo ejecutada mediante los consejos locales y de condado (Nielsen, 1995).

El Ministro de Trabajo es responsable del empleo abierto y de las actividades de formación o programas para varios grupos incluidos los discapacitados. Sin embargo, una ley de 1990 permitía a las autoridades de condado y municipales el inicio de medidas para combatir el desempleo entre grupos especialmente desfavorecidos de desempleados y personas no aseguradas. Estas medidas pueden incluir subvenciones para la contratación, gestiones para la colocación, y la adquisición de cursos de formación.

En cuanto a lo que a los servicios sanitarios y sociales se refiere, las municipalidades son responsables en primera instancia de proporcionar asesoramiento, rehabilitación, y el pago de pensiones. Los condados asumen la responsabilidad en la provisión y organización de los talleres de readaptación y las medidas para la rehabilitación y reciclaje de los desempleados sin seguro. El Ministerio de Asuntos Sociales tiene autoridad global a nivel nacional sobre la rehabilitación y el trabajo protegido. El Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de la formación y cualificaciones.

Los Servicios de Empleo Público se organizan en 14 oficinas regionales, cada una de las cuales tiene un número de oficinas locales.

### **Instituciones Sociales Cooperantes**

Las dos caras de la industria están representadas en el Comité Nacional del Trabajo, establecido por el Ministro de Trabajo y que opera a nivel nacional. Cada región cuenta con una Junta Laboral que representa a las instituciones sociales cooperantes y a las autoridades municipales.

### **El compromiso de las organizaciones para discapacitados**

Desde 1980 Dinamarca cuenta con una junta nacional para discapacitados en la que participan representantes de los diferentes grupos de discapacitados, así como representantes de varios ministerios, autoridades locales y provinciales y expertos (Seyfried y Lambert, 1989).

La Junta Nacional fue establecida cuando la responsabilidad sobre los discapacitados se trasladó del gobierno nacional al local, y tiene como finalidad, en parte, el asegurar que los usuarios tengan influencia a nivel nacional (Ministerio de Asuntos Sociales, 1992). La Junta puede llevar la iniciativa en proponer cambios en la política, y es frecuentemente consultada por los departamentos del gobierno central.

## DEFINICIONES DE DISCAPACIDAD

No existe una definición oficial de discapacidad en Dinamarca, pero se suele utilizar como criterio para conceder beneficios la evaluación de la reducción de la capacidad laboral.

## ESTADÍSTICAS

Dinamarca tiene la tasa más alta de empleo dentro de la Unión Europea. En 1995, el 75% de las mujeres y el 83% de los hombres de edades comprendidas entre 16 y 66 años participaban en el mercado laboral; y el desempleo se posicionó en 288.000 desempleados, una tasa del 10,3%<sup>1</sup> (MISEP, 1997). El desempleo había aumentado al 12,5% en 1993 (MISEP, 1995). Según las Estadísticas Danesas la tasa continuará disminuyendo en 1996.

Al no existir definiciones oficiales de discapacidad, no hay estadísticas oficiales disponibles sobre el número de discapacitados, y sobre el número de personas con empleo y de desempleados (Hansen, 1995).

### Los discapacitados en el empleo

En Dinamarca, como en los demás países, las tasas de desempleo de discapacitados en todos los sectores tienden a ser significativamente más altas que las de las personas no discapacitadas (Isling y Wiederholt, 1995). Según el cálculo de la Organización Nacional de Discapacitados entre 60.000 y 70.000 minusválidos tienen trabajos normales; en algunos casos los puestos de trabajo se han tenido que adaptar, y en otros utilizan algún tipo de ayuda (ibid). Se confía en que una iniciativa del Instituto Nacional Danés de Investigación

---

<sup>1</sup> Según las Estadísticas Danesas, el desempleo se posicionó en 278.854 desempleados y la tasa de desempleo era del 9,6% en 1995.



Social dé una mejor perspectiva a los problemas de empleo en los discapacitados (Nielsen, 1995).

En 1993, 282.000 personas de todas las edades recibieron un subsidio por discapacidad (incluyendo pensiones anticipadas) como resultado de una minusvalía física, mental o social, aunque no es posible distinguir entre los diferentes tipos de discapacidad. De esta cifra, 43.000 tenían un trabajo (15%) (Comisión de Trabajos en Condiciones Especiales, 1995). Esta cifra total comprendía 29.300 trabajadores asalariados y 14.100 autónomos. Entre los trabajadores asalariados, más del 90% estaban empleados en el sector público, mientras que un tercio del empleo autónomo era en agricultura.

Según el Ministerio de Trabajo danés (comunicación, 1996) los discapacitados con trabajos profesionales (tanto asalariados como autónomos) son de edad más avanzada que la población activa en su totalidad, y existe un «superávit» especial de trabajadores autónomos de edad avanzada.

Se ha considerado que el aumento del desempleo crea problemas graves para la integración «real» de los discapacitados dentro del mercado de trabajo (Bengtsson, 1995).

## **SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO**

### **Colocación y evaluación convencional**

Los servicios de colocación para discapacitados se han proporcionado a través de los servicios públicos de empleo. En 1990 la nueva legislación concedió a las municipalidades la responsabilidad de tomar medidas para la formación y el empleo de ciertos «grupos de personas con discapacidad laboral», (personas no aseguradas que reciben ayudas económicas de las municipalidades). Estas últimas han definido de forma estricta la obligación de apoyar económicamente a los jóvenes desempleados, sean discapacitados o no, y a generar oportunidades de formación y empleo para ellos (Nielsen, 1991).

### **Colocación y evaluación especializada**

En 1994 se puso en funcionamiento un plan experimental de tres años que establecía asesores para minusválidos en las 14 Agencias

**Regionales de Colocación.** Como Hansen (1995) remarca, «la tarea de los asesores para minusválidos es proporcionar trabajos en el empleo abierto a los discapacitados, y estos asesores han de ser ellos mismos minusválidos». La intención era promocionar la integración de los discapacitados dentro del mercado laboral. El papel de los consejeros es el de proporcionar colocación, orientación y formación en el mercado de trabajo, así como actuar como punto de contacto para gestionar la asistencia de ayudantes personales en el trabajo y la posibilidad de una colocación preferente. La experiencia piloto inicial con estos asesores para minusválidos se ha convertido en algo permanente. Hasta el momento, los asesores para minusválidos han dado prioridad al suministro de información a empresarios y discapacitados acerca de acceso privilegiado a trabajos dentro del sector público, y de regulaciones sobre los ayudantes personales subvencionados.

## **Formación**

Según Isling y Wiederholt (1995) existen aproximadamente 50 centros de formación profesional en los condados que ofrecen una formación y enseñanza especial a personas con capacidad laboral reducida, y a asesores laborales especializados. Además, se ofrece formación profesional y enseñanza en empresas convencionales, colegios convencionales y otras instituciones educacionales.

### **Formación convencional**

Las necesidades de formación de la mayoría de la gente se satisfacen por medio de la formación profesional convencional. Esto es atribuible en parte a la formación de los jóvenes discapacitados dentro de lo convencional, y al programa del «Kurator» que está diseñado para minimizar las posibilidades de quedarse «perdido» para el sistema una vez abandonada la escuela. El Kurator enseña a los jóvenes en los últimos años de escolarización desde la edad de trece años, es el responsable de la preparación profesional y está a disposición de los individuos y familias cuando realizan su formación post-escolar y durante los primeros años de empleo (Sailor, 1991).

### **Formación especializada**

Aunque, en un principio, la enseñanza y formación profesionales deben tener lugar dentro de un contexto convencional, siempre que

esto sea imposible debido a la naturaleza de la discapacidad, la formación profesional podrá tener lugar en institutos especiales de rehabilitación. Los centros de rehabilitación operan en virtud del párrafo 91 de la Ley de Asistencia Social, nº 333, del 19 de junio de 1974; los asesores de condado pueden abrir sus propios centros o realizar acuerdos con una institución privada para proporcionar rehabilitación y formación profesionales.

Los condados pueden construir sistemas adaptados a las circunstancias locales que incluyan centros de rehabilitación, institutos de formación profesional, empleo protegido individualmente y empleo protegido:

- Los centros de rehabilitación profesional son instituciones especiales para la evaluación de la capacidad laboral. Asimismo preparan planes de formación profesional o recomiendan pensiones anticipadas.
- Las instituciones de formación profesional ofrecen cursos para la formación y el reciclaje, los cuales pueden especializarse en materias determinadas.
- El empleo individualizado protegido se trata en función de los subsidios salariales. Existen dos tipos de acuerdo: los fondos públicos pagan como máximo el 50% del salario mínimo y la empresa paga al menos el 50% restante; y, en los casos en que el discapacitado recibe una pensión anticipada, las municipalidades pagan un tercio del salario mínimo. Las personas que son elegidas deben haber realizado un intento fallido de rehabilitación.

Los condados dirigen los Institutos de Rehabilitación en estrecha cooperación con las autoridades locales. Como consecuencia de la descentralización, las actividades de rehabilitación varían a lo largo del país. En 1993, existían 278 Institutos de Rehabilitación en Dinamarca (Comunicación de la Autoridad Laboral Nacional, 1996).

La tabla D.1 nos muestra los lugares prestatarios de los diferentes tipos de provisión.

La tabla D.2 nos muestra el gasto de las autoridades de condado y locales en institutos de rehabilitación y empleo protegido dentro del mercado laboral convencional.

**Tabla D.1. Número y tipo de centros de rehabilitación, por años**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Clínicas de Rehabilitación (valoración de la actividad profesional) .....	687	633	761	694	662	937
Formación/Rehabilitación .....	1,656	1,603	1,388	1,419	1,692	1,803
Empleo protegido .....	7,802	7,775	7,664	7,748	7,790	7,393
Empleo protegido en centros de día especiales .....	3,032	3,174	3,614	4,125	4,264	4,421
<b>Total .....</b>	<b>13,176</b>	<b>13,191</b>	<b>13,427</b>	<b>13,986</b>	<b>14,408</b>	<b>14,549</b>

*Fuente: Estadística Danesa*

**Tabla D.2. Gasto de las autoridades de condado y locales en institutos de rehabilitación y empleo protegido dentro del mercado laboral convencional (público o privado) en millones de coronas danesas, 1994**

<i>Año</i>	<i>Total</i>
1988 .....	561.0
1989 .....	580.5
1990 .....	623.3
1991 .....	622.7
1992 .....	659.3
1993 .....	706.2
1994 .....	736.9

*Fuente: Estadística Danesa*

Nielsen (1991) comenta que la formación dentro de la empresa es un ingrediente esencial, y, de acuerdo con ello, se deben desviar recursos de los centros de formación. Aunque no existe un sistema completo para integrar la rehabilitación profesional dentro del lugar de trabajo, se han hecho grandes intentos de trasladar la rehabilitación desde las instituciones a las situaciones reales dentro del trabajo. Según informes realizados en 1991, los centros de rehabilitación desarrollaron una estrecha cooperación con empresas públicas y privadas para trasladar la formación práctica a los lugares de trabajo

(Nielsen, 1991). Esta tendencia ha continuado, junto con el debate acerca del futuro de los centros de formación especializada, y de la necesidad de una correspondencia entre las habilidades que se promueven y las necesidades del mercado laboral. Según un documento del Ministerio de Asuntos Sociales (1992), se podrán conceder ayudas económicas a los empresarios como parte del salario que se paga a quienes han realizado un curso de reciclaje dentro del mercado laboral convencional.

A medida que la formación se pone en marcha los aprendices reciben un subsidio fijo de rehabilitación de 11.081 coronas danesas al mes. Los menores de 23 años perciben la mitad de ese total. Asimismo se conceden ayudas para hacer frente a los costes especiales que resultan de las actividades de formación. Además, para el reciclaje y la formación en el empleo abierto existe la asistencia de ayudas económicas para el coste de los salarios, la compra de instrumental y el pago de cursos a corto plazo (Hansen, 1995).

### **Empleo subsidiado**

Según el Ministerio de Asuntos Sociales existe un gran número de proyectos innovadores a pequeña escala destinados a promover las oportunidades de empleo de los discapacitados con necesidades especiales. Algunos proyectos HORIZON están enfocados hacia las oportunidades de empleo para sordos y sordos-invidentes, personas con graves discapacidades físicas y personas con dificultades de aprendizaje.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

Dinamarca no posee ni una cuota de empleo ni un plan destinado a introducirla. Parece ser que tal sistema es contrario a la tradición danesa (Comisión de Trabajos en Condiciones Especiales, 1995). El establecimiento de tal sistema necesitaría de la inscripción sistemática de los discapacitados. La oposición a ello se mantiene fuerte por parte de las organizaciones de discapacitados (Isling y Wiederholt, 1994).

Algunos movimientos recientes pretenden incrementar el uso de medidas legislativas. El Ministerio de Trabajo y el de Asuntos Sociales han cooperado para poner en marcha una campaña conjunta des-

tinada a informar al público sobre las posibilidades legislativas para encontrar y crear más puestos de trabajo para discapacitados. La única medida legislativa en favor de los discapacitados es el acceso preferente a ocupaciones determinadas. El Ombudsman sobre minusvalías danés ha realizado un estudio relativo a la regulación, por parte de la administración de las autoridades públicas, del acceso preferente de los discapacitados a empleos públicos, con la recomendación de que la campaña se inicie para aumentar el conocimiento de la legislación.

### **Acceso preferente a ocupaciones específicas**

La admisión preferente en el empleo aparecía en la legislación ya en 1960, en la Ley de Rehabilitación (nº 170) del 29 de abril de 1960.

El artículo 9(1) dice:

Según la recomendación del Comité de Coordinación y Rehabilitación, deberá emitirse un Real Decreto que obligue a las organizaciones estatales y locales..., así como a las instituciones que funcionen con reconocimiento y apoyo público a dar preferencia de admisión a ciertos empleos a aquellas personas que sean incapaces por razón de minusvalía de obtener trabajo en el mercado laboral público.

El artículo 30(2) de la Ley de Asistencia Social de 1974 afirma que «el Ministerio de Trabajo deberá diseñar las regulaciones que estimulen la admisión preferente a determinadas ocupaciones reguladas públicamente por parte de las personas que por razones de minusvalía, tengan dificultades para encontrar trabajo en la industria abierta». La Ley fue reformada el 5 de julio de 1984 (Orden de Trato Preferente a los Discapacitados en relación con la contratación para ciertos trabajos regulados públicamente).

Las autoridades estatales, regionales y locales, y las instituciones y empleos en los que las autoridades públicas financien más de la mitad de la remuneración, tienen la obligación de dar prioridad de empleo a los discapacitados. Los discapacitados tienen derecho a tener una entrevista si sus cualificaciones son comparables a las de otros candidatos (Hansen, 1995), y, si el resto de las características son iguales, las instituciones públicas y empresas están obligadas a contratar al discapacitado. Sin embargo, en la práctica esto no tendrá

mucho efecto si la eliminación de candidatos discapacitados se produce debido a dificultades al comparar ciertos tipos de facultades (Isling y Wiederholt, 1995).

La información proporcionada por la Autoridad Laboral Nacional sugiere que la provisión de acceso prioritario se utiliza poco, lo que es más, su utilización nunca ha sido alta. En 1991, las leyes se aplicaron a 76 personas y en los primeros nueve meses de 1992 la cifra era de 94. Según el Ministerio de Trabajo (comunicación, 1996) no existen estadísticas disponibles sobre el número de trabajadores que se benefician del acceso preferente al sector público. Asimismo las autoridades públicas están obligadas a consultar a los servicios de empleo cuando conceden licencias para vender periódicos y bienes similares (Hansen, 1995).

## **POLÍTICA DE PERSUASIÓN**

Las personas con discapacidades prefieren los cambios de actitud y las disposiciones de empleo para minusválidos por medio de medidas voluntarias y no debidas a una legislación especial (Isling y Wiederholt, 1995).

### **Promoción de la responsabilidad social de las empresas**

El enfoque voluntario secunda la reciente campaña del Ministerio de Asuntos Sociales para promover el compromiso dentro del sector empresarial de resolver los problemas que puedan surgir en el puesto de trabajo, e integrar a los individuos que de otra forma podrían ser excluidos del empleo, como aquellos que tienen una capacidad reducida para obtener ingresos. El Ministerio ha respaldado un gran número de proyectos que servirán como modelos a desarrollar, entre los que se incluyen proyectos para integrar a los discapacitados físicos en el lugar de trabajo, la conservación del puesto de trabajo de quienes sufran de una enfermedad crónica, y el seguimiento rápido de las personas que están de baja por enfermedad (Ministerio de Asuntos Sociales, 1995a).

### **Centro de Igualdad de Oportunidades para Discapacitados**

En abril de 1993, el Parlamento adoptó la decisión de igualdad de status y de trato a los discapacitados en relación con los demás ciu-

dadanos, y la Resolución incorporó la decisión de establecer un «Centro de Igualdad de Oportunidades para Discapacitados», bajo la protección del Ministerio de Asuntos Sociales. En la Resolución se hace un llamamiento al Ombudsman sobre minusvalías del Parlamento para que supervise los progresos dentro del área de la igualdad de oportunidades, y formalice una queja en caso necesario. La autoridad del Ombudsman sobre minusvalías se limitó a nivel nacional, más que a nivel municipal y provincial, pero se amplió en enero de 1997.

El Centro es una institución independiente que coopera a través de todos los sectores con ministerios, autoridades municipales, organizaciones de discapacitados y empresas privadas. El Centro se estableció en conexión con el Consejo Nacional de Discapacitados. El objetivo del Centro consiste en recoger, producir y difundir información sobre la situación de los discapacitados y el impacto de ciertas discapacidades, tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, deberá estar informado de las situaciones en las que los discapacitados sufren discriminación. El Centro de Igualdad de Oportunidades subraya los asuntos de importancia para los discapacitados, entre los que se incluyen el contenido de la legislación actual y futura, a través del Consejo y, cuando sea apropiado, a través del Ombudsman Parlamentario Danés. El Centro se estableció en 1994 con ocho empleados y un presupuesto anual de 3 millones de coronas danesas, y está dirigido por un comité ejecutivo de 6 personas que representan a organizaciones de discapacitados, el Estado y organizaciones locales y provinciales.

Las funciones principales del Centro consisten en contribuir a proporcionar el más alto nivel de información, asegurar que se cumpla la igualdad de trato y llamar la atención sobre aquellas situaciones en las que esto no ocurra. Sus actividades pueden resumirse de la siguiente forma:

- recogida y comunicación de información sobre la situación de los discapacitados;
- proporcionar servicios de consulta tanto a las autoridades públicas como a empresas privadas, así como a particulares que deseen asegurar la igualdad de trato a los discapacitados;
- seguimiento de los avances de la legislación a nivel nacional e internacional, especialmente en el ámbito de la Unión Europea;



- análisis de las tendencias que sean de importancia para la igualdad de status de los discapacitados;
- comunicación al Consejo Nacional de Discapacitados de los casos de discriminación con vistas a discusiones políticas posteriores;
- informar al Ombudsman sobre minusvalías de la discriminación contra personas con discapacidades;
- realizar una valoración de la igualdad de trato a los discapacitados en su informe anual, sobre la cual el Ministro/a de Asuntos Sociales pueda basar su informe al Parlamento.

Si el Centro observa discriminación contra los discapacitados, deberá tomar medidas para resolver el problema con la autoridad respectiva. El director del Centro afirma que «el establecimiento del Centro de Igualdad de Oportunidades para Discapacitados indica claramente que aún tenemos que recorrer un largo camino para llegar a la puesta en práctica de la política de integración». Sin embargo el Centro no tiene ningún tipo de poder, y sus actividades se basan principalmente en el diálogo, la información y la transmisión de conocimientos.

### **Comisión de Trabajos en Condiciones Especiales**

En mayo de 1995, se creó de forma conjunta por el Ministerio de Trabajo y el de Asuntos Sociales, una comisión especial, la «Comisión de Trabajos en Condiciones Especiales» formada por representantes de las autoridades provinciales y locales, empresarios y trabajadores. El objetivo de la comisión era el de estudiar las posibles medidas que podrían influir en el trabajo de personal ya empleado, y cuya capacidad se había reducido debido a enfermedad, accidentes o edad. Su propósito era además la promoción de trabajos en condiciones especiales presentados según los capítulos sociales de Convenios Colectivos. El modelo propuesto es el del acuerdo voluntario, con los trabajos establecidos según el Convenio sin subsidios públicos, aunque éstos pueden ser concedidos si se solicitan. Deberían utilizarse más las oportunidades que existen para emplear asistentes personales y adaptar el lugar de trabajo (Comisión de Trabajos en Condiciones Especiales, 1995).

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

### **Ayudas para los empresarios**

Entre los recientes progresos se encuentra la acción para promover medidas legislativas por las que las empresas financiarán las iniciativas sociales. La Federación Danesa de Sindicatos, la Confederación de Trabajadores Daneses y el Ministerio de Asuntos Sociales han publicado un folleto titulado «Cómo recibir cuando la capacidad de obtener ingresos disminuye» (Ministerio de Asuntos Sociales, 1995b).

### **Subsidios Salariales**

En el mercado laboral convencional se ha hecho referencia a los subsidios salariales como empleo protegido individualizado. Según una regulación adoptada en 1980 los empresarios debían asumir al menos el 60% del salario de los empleados discapacitados con rendimiento reducido, siendo aportado el resto por las autoridades municipales y de los condados. Esto se conocía como el sistema «del 60-40%». Las proporciones se revisaron hasta llegar al 50-50% a partir del 1 de enero de 1995. El acuerdo se debe revisar cada año. En algunos casos, tal acuerdo prueba que existe un efecto de rehabilitación y que las personas pueden ser posteriormente contratadas con un salario normal (Ministerio de Asuntos Sociales, 1992). Es requisito previo que la persona interesada no reúna las condiciones necesarias para tener derecho a una pensión anticipada (una pensión de jubilación anticipada). Seyfried y Lambert (1989) ratificaron la creencia no oficial de que la mayoría de los trabajos realizados según el sistema del 60-40% eran desempeñados por discapacitados físicos. Una salida alternativa para un discapacitado sería retener su pensión y además ganar un tercio del salario mínimo en el lugar en cuestión (éste es el sistema del «tercio»).

En 1994, los sueldos de 5.077 trabajadores protegidos se valoraron mediante la fórmula del 50-50% (antiguamente del 40-60%) y 350 mediante el sistema del tercio. Isling y Wiederholt (1994) observan que se asume que las personas sobre las que se realiza la valoración tienen una productividad reducida, y que el subsidio se utiliza como incentivo para los trabajadores. Los empleados discapacitados que perciben un subsidio salarial disfrutaban de algunos de los derechos de empleo normales de los trabajadores en Dinamarca, pero no de todos. Así, pueden recibir de las municipalidades ayudas econó-

micas, pero no pueden percibir prestaciones por desempleo, ni tienen derecho a pensiones de jubilación anticipada. Han surgido algunas preocupaciones sobre las consecuencias de las personas que se jubilan o pierden su trabajo bajo el sistema del 50-50, y el efecto que esto pueda tener sobre sus subsidios (Comisión para Trabajos en Condiciones Especiales, 1995). Existe además la creencia de que los subsidios salariales puedan inducir a algunas personas para que abandonen el trabajo y ejercer una presión para que bajen los salarios. La Comisión para Trabajos en Condiciones Especiales (1995) cree que se deben realizar más investigaciones y evaluaciones acerca del impacto de los esquemas de subsidios salariales.

Algunos expertos expresan la necesidad de más oportunidades de trabajo a tiempo parcial y un mejor uso de la tecnología para fomentar la integración de los discapacitados dentro del mercado laboral (Isling y Wiederholt, 1995).

## **Ayudas para los trabajadores**

### **Pensiones anticipadas**

Las personas de edades comprendidas entre 18 y 67 años, que posean una capacidad de trabajo significativamente reducida podrán ser candidatos a recibir una pensión anticipada del sistema público de pensiones. Según Hansen (1995) existen cuatro tipos de pensiones:

- *Pensión anticipada regular* se encuentra al mismo nivel que las pensiones por edad avanzada. Se concede a personas entre 60 y 70 años cuya capacidad de trabajo se halla reducida al menos al 50% debido a razones físicas, mentales o sociales.
- *Pensión anticipada regular incrementada*: se concede a personas entre 18 y 59 años, cuya capacidad de trabajo está reducida al menos al 50% debido a razones físicas, mentales o sociales. La cantidad es la misma que en la pensión anticipada regular, aumentada con 938 coronas danesas al mes.
- *Pensión anticipada intermedia* se concede a discapacitados con su capacidad de trabajo reducida en dos tercios. La cantidad es la misma que en la pensión anticipada regular con el aumento de un subsidio por discapacidad de 1.798 coronas danesas al mes.

- *Pensión anticipada máxima* se concede a discapacitados con una capacidad de trabajo insignificante. La cantidad es la misma que en la pensión regular aumentada con un subsidio por discapacidad de 1.798 coronas danesas al mes, y una prestación por incapacidad laboral de 248 coronas danesas al mes.

Sobre la base de la valoración de casos individuales, algunos pensionistas reciben subsidios si su situación financiera es especialmente precaria. De este modo, se conceden subsidios para asistencia médica, tratamientos dentales, dietas especiales y otras prestaciones similares. Los subsidios personales se pueden conceder con finalidades diferentes.

### **Incentivos para el empleo autónomo**

Los discapacitados pueden obtener préstamos establecidos para crear su propia empresa. Además podrán tener derecho a subsidios para establecer negocios si cumplen ciertas condiciones.

El artículo 43 de la Ley de Asistencia Social de 1974 afirma que «se otorgarán ayudas para el establecimiento de una industria o negocio, entre las que se incluye la concesión de un vehículo de motor si forma parte normal de la actividad específica del negocio». Esta ayuda, bajo la forma de un préstamo, se decidirá por medio de la junta local de rehabilitación y pensiones, previa recomendación de las autoridades locales. Los discapacitados autónomos podrán también disponer de la asistencia de ayudantes personales.

Según Hansen (1995) observa, un individuo puede tener ayudas para la adquisición de un nuevo vehículo como parte del inicio de un nuevo negocio. El esquema de asistencia personal comentado en el párrafo siguiente también se halla disponible para los discapacitados autónomos.

### **Asistencia personal a trabajadores discapacitados**

En diciembre de 1991, el Parlamento Danés adoptó una ley (ley nº 928 del 27 de diciembre) según la cual se proporcionaba asistencia personal a los trabajadores discapacitados, para que pudieran tener las mismas oportunidades de realizar un trabajo que las personas no discapacitadas.

La nueva legislación se basaba en los resultados de un proyecto piloto que incluía la asistencia personal a los trabajadores discapacitados. Esto se ha convertido en un esquema estatutario y permanente como el del 1 de enero de 1992, y se administra por medio de los servicios públicos de empleo. La nueva posibilidad de asistencia personal se encuentra ahora no sólo a disposición de los empresarios, sino también de aquellos autónomos que necesiten asistencia especial para realizar su trabajo debido a ceguera, vista reducida, sordera, deficiencias auditivas u otras minusvalías importantes. El papel del asistente personal es el de ayudar al discapacitado con aspectos prácticos del trabajo, que de otro modo sería incapaz de realizar. La medida parece ser especialmente beneficiosa para invidentes y sordos. Por ejemplo, a nivel general, Dinamarca apareció en un estudio sobre la política social de la Comunidad Europea como el país que proporciona el mejor servicio para sordos (Jones y Pullen, 1993). La prestación de esta asistencia puede realizarse hasta un máximo de 20 horas semanales. En los Servicios de Empleo se cursan las solicitudes para recibir tal ayuda, que se le paga al trabajador.

La ley de asistencia personal para discapacitados se modificó notablemente en 1995 para aumentar el objetivo de cubrir por igual a los trabajadores de talleres de readaptación que se ajusten a los esquemas del Ministerio de Asuntos Sociales del tercio, y del 50-50. Aquellas personas que reciben la formación pueden obtener también una ayuda destinada a la asistencia personal.

El subsidio se concede a las empresas que emplean discapacitados, o a los propios autónomos. La empresa utiliza la asistencia personal según las normas de empleo, y dicha asistencia ha de ser aprobada por el discapacitado antes de su contratación. El subsidio correspondiente al salario contractual de los estudiantes que trabajen dentro del sector público, se podrá pagar hasta 20 horas semanales.

Isling y Wiederholt (1995) observan que unos 7.000 discapacitados reciben al año asistentes personales pagados por las autoridades públicas para ayudarles a realizar su trabajo de forma normal. Más de la mitad de los discapacitados que reciben asistencia son sordos. La tabla D.3 nos muestra las cifras de asistencia concedidas en 1995.

El presupuesto total en 1995 era de 13.854.828 coronas danesas.

### **Adaptación del puesto de trabajo y otros gastos**

Asimismo, pueden concederse ayudas para pequeñas adaptaciones del puesto de trabajo y adquisición de herramientas de trabajo y ayudas semejantes (Hansen, 1995). Además, en virtud de la Ley de Asistencia Social se pueden conceder subsidios para la adaptación de los lugares de trabajo. No existe ninguna financiación para gastos menores (inferiores a 200 coronas danesas) o bienes de equipo.

## EMPLEO PROTEGIDO

Los talleres de readaptación son los principales organismos que se orientan hacia una labor productiva. Los Centros Especiales de Día proporcionan formación en las habilidades vitales de discapacitados de gravedad, y se pueden dedicar a un número limitado de actividades productivas. Sin embargo, estos centros son principalmente camino hacia los talleres de readaptación, y se pueden organizar como enclaves dentro de los talleres o como unidades autónomas (Samoy, 1992). Los párrafos siguientes se centran en las actividades de los talleres de readaptación.

Según el Ministerio de Trabajo, no existen cifras acerca del número de personas que participan en los talleres de readaptación. Sin embargo la Denmark Statistik nos muestra las cifras en la tabla D.4.

Samoy (1992) tras una estimación de cifras no oficiales, afirmó que a comienzos de 1991 existían unos 120 talleres de readaptación con unos 7.664 empleados, lo que indica un crecimiento muy pequeño en el número de personas empleadas en estos talleres desde 1987.

### Objetivos y grupo objeto

Los talleres están a disposición «de las personas incapaces de encontrar o mantener un trabajo en el empleo abierto» (artículo 91 de la Ley de Asistencia Social de 1974); esto excluye a las personas que podrían encontrar trabajo con algún apoyo o formación. Según la ley, deberían prestar sus servicios a todos aquellos que necesiten ayuda para encontrar trabajo debido a problemas sociales o psicológicos, pero las autoridades están obligadas a dar preferencia a «las personas con discapacidades graves».

Tabla D.3. Asistencia personal subsidiada en 1995

	<i>Número de personas</i>
<b>Tipo de discapacidad</b>	
Discapacidad visual .....	273
Discapacidad física .....	72
Sordera .....	781
Otros .....	80
Sin datos .....	42
<b>Tipo de empleo</b>	
Asalariado .....	1.090
Autónomo .....	116
Sin datos .....	42
<b>Total de personas que recibieron asistencia .....</b>	<b>1.248</b>

*Fuente: Ministerio de Trabajo.*

### Provisión y financiación

La Ley de Asistencia Social de 1994 (artículos 91,1 y 2) establecía los talleres de readaptación en virtud de la autoridad de los consejos provinciales (Consejo de Europa, 1996). Antes de la Ley de 1974, los talleres protegidos formaban parte de las amplias instituciones públicas para discapacitados, que les ofrecían alojamiento, formación, rehabilitación y empleo (Samoy, 1992).

Los condados pueden abrir sus propios talleres de readaptación, o llegar a un acuerdo con una empresa privada. El condado es responsable de la planificación, inspección y de las regulaciones referentes al tema económico. Parece ser que la mayoría de los talleres de readaptación han sido establecidos por los condados. El Ministerio de Asuntos Sociales (1992) afirma que actualmente los talleres de

Tabla D.4. Número de empleos protegidos 1988-1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Empleo protegido .....	7,802	7,775	7,664	7,748	7,790	7,393
Empleo protegido en centros especiales de día .....	3,032	3,174	3,614	4,125	4,264	4,421

*Fuente: Estadística Danesa.*

readaptación funcionan a menudo en conexión con un instituto de rehabilitación, con secciones separadas para el trabajo protegido y la rehabilitación. Los centros de rehabilitación y el empleo protegido podrán ser establecidos por empresas e instituciones nacionales, municipales y privadas con las que el condado realice un acuerdo sobre la gestión y el funcionamiento de la institución (Hansen, 1995).

### **Condiciones laborales**

Los empleados suelen recibir un porcentaje parcial, calculado sobre la base del salario mínimo. Samoy explica que muy pocas personas logran estar cerca del salario mínimo, ya que la mayoría sólo consiguen entre un 10% y un 15%, pero reciben además un subsidio por discapacidad que podría verse reducido si el salario de los talleres aumentara de forma significativa. Los empleados de talleres de readaptación no perciben prestaciones por desempleo, y no tienen derecho a pensiones de jubilación anticipada.

### **RESUMEN**

La posición danesa respecto a la situación del empleo en los discapacitados, se ha visto dentro del contexto de la política social en Dinamarca. La política sobre minusvalías se basa en los principios de solidaridad, normalización e integración. Los discapacitados tienen derecho a recibir ayuda económica, práctica o social, en función de la necesidad, y no de la discapacidad en sí. Los derechos no dependen de su relación con el mercado laboral. El principio de igualdad entre los discapacitados y los demás ciudadanos es fundamental para la política, y no existe legislación especial.

El gobierno se ha mantenido tradicionalmente lejos de intervenir en el mercado laboral, y ha dejado que fueran las «instituciones sociales cooperantes» quienes resolvieran sus problemas. Sin embargo, la acción para combatir el desempleo es una prioridad fundamental en Dinamarca, y desde enero de 1994 se han realizado una serie de reformas en el mercado laboral destinadas a conseguir este objetivo. Esta política parece haberse desarrollado en gran manera desde la mitad de los 80, al ir más allá de los acuerdos tradicionales para el acceso preferente a empleos en condiciones especiales. Se da una atención creciente dentro de todos los sectores a la mano de obra que se integra en el mercado laboral; el estudio de medidas que puedan ayudar a retener a los trabajadores en sus puestos, fue una



razón fundamental para establecer la Comisión para Trabajos en Condiciones Especiales.

Desde las reformas de los años 70, un gran número de obligaciones del gobierno central, en cuestiones de salud, servicios sociales y educacionales, entre los que se incluyen la rehabilitación y los talleres de readaptación, se trasladaron a los gobiernos locales. La mayoría de las necesidades de formación entran dentro de la convencional, pero, cuando esto no es posible, la formación profesional deberá tener lugar en institutos de rehabilitación especiales. Los consejos de los condados pueden abrir sus propios centros o realizar acuerdos con instituciones privadas para proporcionar rehabilitación y formación profesional, así como construir sistemas adaptados a las circunstancias locales. Existen además asesores especializados en discapacidades, cuya función comprende la colocación, orientación y formación en el mercado laboral, a la vez que sirven como punto de contacto para realizar gestiones destinadas a obtener asistentes personales en el trabajo y contratación preferente.

En el empleo abierto existen algunas medidas dirigidas especialmente a los discapacitados. Toda idea de un sistema de cuotas ha sido desechada; la definición de una persona como «discapacitada» contradice los principios básicos, y las organizaciones de discapacitados la consideran discriminatoria. La única medida legislativa en favor de los discapacitados es la de acceso preferente a ocupaciones específicas, introducida ya en 1960, pero cuyo uso es relativamente bajo.

Los discapacitados prefieren las iniciativas voluntarias para el cambio de actitudes antes que una legislación especial. Dentro del contexto danés, se han establecido el Centro de Igualdad de Oportunidades para Discapacitados, y la Comisión para Trabajos en Condiciones Especiales con el fin de prestar más atención a tales medidas. La misión del Centro es la de recoger, producir y difundir información sobre la situación de los discapacitados y el impacto de ciertas discapacidades, tanto a nivel nacional como internacional. El Centro no posee ningún tipo de actividad, y sus actividades se basan principalmente en el diálogo, la información y la transmisión de conocimientos. La Comisión para Trabajos en Condiciones Especiales estudió las medidas que podrían tener impacto en el trabajo de personas ya contratadas, y especialmente en los discapacitados cuya capacidad de trabajo se ha visto reducida debido a enfermedad, accidente y efectos de la edad. La idea es que los trabajos en condiciones especiales se introduzcan de acuerdo con los capítulos sociales de los Convenios Colectivos.

Existe un subsidio salarial para los trabajadores con rendimiento reducido. Las autoridades municipales valoran la productividad de la persona cada año (asumiendo que la productividad aumentará), y pueden fijar un nuevo subsidio. En 1994, 5.077 trabajadores protegidos se valoraron bajo la fórmula del 50-50, y 350 bajo la fórmula del tercio. Los discapacitados que perciben subsidios salariales, disfrutan de algunos de los derechos de empleo normales de los trabajadores en Dinamarca. Pero no pueden percibir prestaciones por desempleo, y no tienen derecho a pensiones de jubilación anticipada.

Desde 1992, los trabajadores discapacitados pueden disponer de asistentes personales que les den la oportunidad de realizar su trabajo al igual que las personas no discapacitadas. Esta facilidad se halla a disposición de los empleados y autónomos. Las solicitudes para recibir tal ayuda se dirigen al Servicio de Empleo, y el empresario obtiene la ayuda económica. Durante 1995, unas 1.248 personas recibieron asistencia. Se pueden conceder ayudas económicas para realizar pequeñas adaptaciones en los lugares de trabajo, para el abastecimiento de utensilios de trabajo y para servicios semejantes, y los discapacitados pueden recibir préstamos establecidos y subsidios para crear su propia empresa.

Los talleres de readaptación, a menudo gestionados en colaboración con institutos de rehabilitación, se encuentran a disponibilidad de aquellas personas que no puedan conseguir o mantener un trabajo, incluso recibiendo ayuda o formación. En 1993 existían alrededor de 7.400 personas empleadas en talleres de readaptación. Los empleados suelen percibir un porcentaje parcial, calculado en relación con el salario mínimo. Muy pocas personas consiguen el salario mínimo, pero la mayoría recibe además un subsidio por discapacidad que podría reducirse si aumentasen los salarios de los talleres. Las personas empleadas en talleres de readaptación no pueden percibir prestaciones de desempleo, y no tienen derecho a pensiones de jubilación anticipada.

El desempleo registrado se mantuvo en unas 278.854 personas en 1995, el 9,6% de la fuerza laboral (estadísticas danesas). Al no existir definiciones oficiales de discapacidad, no existen estadísticas oficiales sobre el número de discapacitados, o sobre el número de personas empleadas y en situación de desempleo. La Organización Nacional de Minusválidos calcula que entre 60.000 y 70.000 discapacitados tienen trabajos normales, aunque algunos de ellos tienen adaptados su puesto de trabajo, y otros reciben asistencia

## Agradecimientos

Lillis Sondergaard (Ministerio de Trabajo), Finn Hansen (Ministerio de Asuntos Sociales), Mogens Wiederholt (Equal Opportunities Centre for Disabled People), Ulla Jespersen (Sammenslutningen af Institutioner for Erhvershaemmede), Kirstine Da (Universidad de York).

## BIBLIOGRAFÍA

BENGTSSON, S. (1995): «The fate of rehabilitation in the decentralization process in Denmark», en Bengtsson, S (ed) (1995) *Employment of Persons with Disabilities: Colloquium in Connection with a Research Project*, Copenhagen: Social Forsknings Institutet.

COMMISSION FOR JOBS ON SPECIAL CONDITIONS (1995): *Report 1995*.

CONSEJO DE EUROPA (1996): *The Transition from Sheltered to Ordinary Employment*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing.

EQUAL OPPORTUNITIES CENTRE FOR DISABLED PERSONS (sin fecha): *A Presentation*, Copenhagen: Equal Opportunities Centre for Disabled Persons.

HANSEN, F. (1995): «Employment policies for people with disabilities in Denmark», en Leichsenring, K. y Strümpel, C. (1995): *Mandatory Employment or Equal Opportunities? Employment Policies for People with Disabilities in the UN-European Region*, Viena: European Centre for Social Welfare Policy y Research.

ISLING, S. y WIEDERHOLT, M. (1995): «Contribution from Denmark», en AEH (1995) *People With a Disability and Labour Law: European Symposium*, Cergy St Christophe: SNAPIE.

JONES, L. y PULLEN, G. (1993): «Working Lives: a European social policy survey of deaf people», Resumen de una ponencia presentada en una conferencia celebrada en Lisboa, Portugal, del 23 al 25 de mayo de 1990, Bruselas: European Community Regional Secretariat of the World Federation of the Deaf.

- MINISTERIO DE TRABAJO (1996): *The Danish Labour Market and Developments in Labour Market Policy*, Ministry of Labour.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1992): «Independent living for people with disabilities: services for disabled persons in Denmark», Ministry of Social Affairs.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995a): *Social Policy in Denmark*, Ministry of Social Affairs.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995b): *Our Common Concern: An initiative to promote the business sector's social commitment*, Ministry of Social Affairs.
- MISEP (1995): *Basis Information Report Denmark: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- MISEP (1997): *Basis Information Report Denmark: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- NIELSEN, I.B. (1991): «Rehabilitation in the Workplace from a Danish point of view», Ponencia presentada en: *European Sub-Commission on Vocational Rehabilitation: Meeting en Oslo, Noruega, del 11 al 12 de junio, 1991*.
- NIELSEN, I.B. (1995): «Why are we forgetting the physically handicapped in rehabilitation today», en Bengtsson, S. (ed) (1995) *Employment of Persons with Disabilities: Colloquium in Connection with a Research Project*, Copenhagen: Social Forsknings Institutet.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (OMS) (1990): *Is the Law Fair to the Disabled?*, WHO Regional Publications European Series Nº 29, Copenhagen: OMS.
- SEYFRIED, E. y LAMBERT, T. (1989): *New Semi-Sheltered Forms of Employment for Disabled Persons*, Berlín: European Centre for the Development of Vocational Training.
- SAILOR, W. (1991): *Transition of Disabled Youth from School to Working Life*, OECD/CERI Educational Monograph, París: OCDE.

---

SAMOY, E. con WATERPLAS, L. (1992): *Sheltered Employment in the European Community: Final Report submitted to the Commission of the European Communities*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.



## ESPAÑA<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Agradecemos la valiosa colaboración de Anne Schepherd.





## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Política y Legislación sobre minusvalías

La Constitución española de 1978 confiere derechos «por razón de su dignidad inherente» a personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales, con el fin de que sean capaces de alcanzar la realización personal y la integración en las sociedad, y a personas que sufren minusvalías importantes, con el objeto de proporcionarles la ayuda y los cuidados necesarios. Estipula que las instituciones públicas tienen la obligación de seguir una política de integración de los minusválidos. El Artículo 14 de la Constitución establece que «los españoles son iguales ante la ley y no pueden ser discriminados por razones de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia social o personal». Lógicamente, la minusvalía o la capacidad reducida se incluyen en «circunstancia personal», sin embargo, esta legislación no ha desembocado en una ausencia de discriminación real y efectiva (Sánchez Cervera, 1997).

En 1982 se introdujo en España una nueva legislación, la Ley de Integración Social de Minusválidos (Ley No. 13 del 7 de abril de 1982), basada en los principios de la Constitución de 1978. El artículo 2 establece que el gobierno español

- Basará su legislación relacionada con la integración social de los minusválidos en la Declaración de Derechos de las Personas con Retraso Mental, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971, y en la Declaración de Derechos de los Minusválidos, aprobada por la Resolución 3447 de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1975, y adaptará su política de acuerdo con ambas Declaraciones.

La ley de 1982 establecía una serie de medidas orientadas a consolidar y aclarar la legislación y la política referente a los derechos de los minusválidos, a proporcionar acceso a la formación pro-

fesional y empleo en el mercado laboral abierto y en talleres de readaptación. Especifica que es obligación del Estado asegurar la prevención de la discapacidad y los cuidados médicos y psicológicos, una rehabilitación apropiada, educación, orientación, integración en el trabajo, la garantía de un mínimo de derechos económicos, legales y sociales, y la Seguridad Social (artículo 3). La ley también decreta que las autoridades públicas responsables deben cumplir planes urbanos y de construcción de infraestructuras que garanticen la accesibilidad a los edificios, pasos públicos, parques y jardines. También deben facilitar la adaptación de los edificios existentes en favor de los minusválidos.

En mayo de 1991, el Ministerio de Asuntos Sociales, presentó un comunicado al Congreso de los Diputados para diseñar un plan de acción que intentara dar prioridad a la eliminación de los obstáculos en la puesta en práctica de la Ley de Integración Social de 1982. La Asamblea Plenaria del Congreso de los Diputados acordó crear un grupo de trabajo dentro del Comité de Política Social y Empleo (CES) que se encargara de los problemas de los minusválidos. Este grupo laboral completó su trabajo en diciembre de 1992, presentando un informe en el que describía la política de los sectores de formación profesional, ayudas económicas y sociales, educación, eliminación de obstáculos, prevención y cuidados médicos, y participación de asociaciones, haciendo un llamamiento a las autoridades competentes a alcanzar ciertos objetivos y resaltar la necesidad de coordinación de políticas y servicios.

El Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) tuvo en cuenta estas recomendaciones y presentó un plan de acción para minusválidos, junto con las recomendaciones más importantes de las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Consejo de Europa y la Organización Internacional del Trabajo. También tuvo en cuenta las tendencias y las prácticas de los Países Miembros de la Unión Europea. El plan se basa en un objetivo triple:

- Un compromiso político por parte de todos los grupos representados en el Congreso.
- La participación activa de las autoridades competentes tanto a nivel de los ministerios como de las comunidades autónomas.
- La participación correspondiente a las organizaciones representantes de minusválidos.

El plan es una propuesta de una política global, dividido en cinco sectores de planes: promoción de la salud y prevención de deficiencias, cuidado de la salud y rehabilitación; integración en la educación, integración económica; y, por último, integración en la comunidad y estilo de vida independiente.

El Plan de Acción fue remitido por el Gobierno de la Nación a las Comunidades Autónomas para la subsiguiente aprobación gubernamental definitiva.

El movimiento asociativo de personas con discapacidad, representado por el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), lanzó a la sociedad su «Plan para la reactivación del empleo de las personas con discapacidad» (noviembre 1993) que parte, como premisa básica, de colocar la integración laboral en el objetivo principal de toda política de integración social y desarrollo personal de los minusválidos. Un informe del Consejo Económico y Social de octubre de 1995 valoró de forma favorable las propuestas del CERMI, realizando valiosas aportaciones de los agentes sociales representados en dicho Consejo.

Ultimamente se ha producido la firma de un Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el CERMI (octubre 1997) por el que se establece un «Plan de Medidas Urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad», Plan que fue aprobado por el Gobierno de la Nación aquel mismo mes. Este Plan y el Acuerdo que lo sustenta tienen como objetivo paliar la situación de penuria en el mundo de trabajo del colectivo de los discapacitados y se desarrolla en cuatro áreas:

- Participación institucional, con el objetivo de que el colectivo sea tenido en cuenta en el diseño de política y medidas que le afectan directamente en materia de empleo y formación profesional, destacando el papel del CERMI como aglutinador del sector y de las experiencias de sus organizaciones miembros.

- Intermediación laboral, en la línea de colaboración entre el sector y la Administración sobre la base de la experiencia del primero.

- Formación Profesional, para atajar el déficit histórico del colectivo y reivindicar una formación cualificante que le permita afrontar el reto de las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo.

- Contratación, para dar oportunidad al empresario de conocer el potencial laboral de los discapacitados y para fomentar los Centros Especiales de Empleo, flexibilizando su estructura y potenciando su actividad en un mercado competitivo, el empleo ordinario, a través de la cooperación empresarial y el cumplimiento de la cuota de empleo, y el empleo semiprotegido (enclaves, empleo con apoyo, etc.).

### **Evolución de la Legislación y la Política sobre Empleo para Minusválidos**

La Constitución de 1978 establece los principios básicos de todos los españoles frente al trabajo y el principio de pleno empleo, y reconoce explícitamente los derechos de los minusválidos (artículos 35.1 y 40.1). La ley de integración social de 1982 establece que el objetivo primordial de la política de empleo para minusválidos debe ser la integración de éstos en el sistema de empleo convencional o, cuando no es posible, integrarles en el sistema de producción a través de los programas de empleo especial protegido (artículo 37). Los derechos de los minusválidos en relación con el empleo aparecen bajo los términos «rehabilitación profesional» e «integración al trabajo». La provisión de servicios de rehabilitación profesional estaba sujeta un nuevo plan nacional; los detalles se hicieron públicos en normas subsiguientes. La provisión bajo el término «integración al trabajo» incluía:

- Un sistema de cuotas.
- Igualdad de tratamiento en oposiciones a la administración pública.
- Subvenciones económicas y créditos a empresas y para fomentar el autoempleo.
- Un registro de minusválidos demandantes de empleo.

La ley prohíbe cualquier tipo de discriminación en cuanto a la contratación o durante el desempeño del puesto de trabajo en base a reducciones de la capacidad física, psicológica y sensorial, en los casos en los que el trabajador reúne los requisitos para desempeñar el trabajo en cuestión.

Un Real Decreto de 1983 (Real Decreto 1451 del 11 de mayo de 1983) implementaba algunas de estas medidas con un efecto inmediato, incluyendo:

**Tabla E.1. Transferencias a las Comunidades Autónomas de competencias sobre cuestiones laborales y sociales**

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Formación profesional</i>	<i>Programas de apoyo al empleo</i>	<i>Cooperativas de trabajadores y S.L.</i>	<i>Financiación de contratos</i>	<i>Empleo (contratos laborales)</i>
Andalucía .....	*	*	*	*	*
Aragón .....		*	*	*	*
Asturias .....					
Islas Baleares .....					
Islas Canarias .....	*	*	*	*	*
Cantabria .....					
Castilla-La Mancha .....		*	*	*	*
Castilla-León .....					
Cataluña .....	*	*	*	*	*
Extremadura .....		*	*	*	*
Galicia .....	*	*	*	*	*
Madrid .....					
Murcia .....		*	*	*	*
Navarra .....		*	*	*	*
País Vasco .....		*	*	*	*
La Rioja .....					
Valencia .....	*	*	*	*	*

*Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Guía Laboral 1951.*

- Una obligación para las empresas públicas y privadas con más de 50 empleados de reservar el 2% de los puestos para minusválidos inscritos en las oficinas de empleo.
- Una ayuda económica que se paga a las empresas por cada puesto permanente de jornada completa ocupado por un minusválido.
- Una reducción de la contribución de las empresas a la Seguridad Social por cada puesto ocupado por minusválidos.
- Apoyo a las cooperativas de trabajadores entre cuyos miembros se encuentran minusválidos.

También existen incentivos fiscales por el aumento anual de trabajadores minusválidos en la plantilla de las empresas.

La ley de 1982 también tomaba en consideración el empleo en talleres especiales de un minusválido que, a causa de la naturaleza o de las consecuencias de su discapacidad, es incapaz temporal o permanentemente de llevar a cabo un trabajo remunerado en condiciones de empleo convencionales. Las autoridades públicas tenían autorización para pagar compensaciones económicas a los talleres especiales y debían animar y apoyar su establecimiento. Dos Reales Decretos en 1985 (1368; 2273) sentaban las normas para los centros de empleo especial. Los centros ocupacionales, definidos como un servicio social para el desarrollo personal, también estaban sujetos al Real Decreto de 1985.

La política de empleo para minusválidos ha permanecido prácticamente sin cambios desde la ley de 1982 y las normativas subsiguientes. Dos leyes y Reales Decretos más (de 1986 y 1987) fomentaban la creación de programas de trabajo y la reserva del 3% de los puestos del servicio civil para minusválidos. Un desarrollo más importante fue la ley de infracción y las sanciones de naturaleza social, aprobada en abril de 1988. Esta ley considera como una infracción grave la acción de las empresas que es contraria al derecho de los minusválidos de no ser objeto de discriminación en lo referente a la colocación o durante el desempeño del empleo, y el incumplimiento de las normas sobre el trabajo reservado y las obligaciones de contratación que se imponen a las empresas. La ley número 13 del 18 de mayo de 1995 prohíbe la negociación con el Estado a empresas infractoras. La misma ley fomenta la preferencia que se debe dar a los contratos otorgados a empresas públicas o privadas cuya plantilla cuenta al menos con un 2% de minusválidos.

Generalmente, en España, la política para minusválidos debe ser considerada en el contexto de la política de empleo (como establece la *Guía Laboral* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995). Los incentivos económicos para que las empresas realicen contratos de jornada completa tanto de empleo como de formación y para que contraten a minusválidos en situación de desempleo y personas de más de 45 años, son bastante más elevados que los de otros grupos. Según el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de 1993 (FIP), se da formación al desempleado pero tienen prioridad los minusválidos desempleados, así como las mujeres y los inmigrantes que son el único grupo que todavía recibe ayudas económicas para formación. El gobierno ve a los trabajadores minusválidos como un grupo que necesita especial consideración y, de acuerdo con esto, ha potenciado los incentivos económicos para fomentar su empleo.

La sección 4 del Plan de Acción para Minusválidos (en adelante plan 4) se refiere a la integración económica. Los programas de empleo propuestos (cuyos puntos importantes se detallan en el texto que sigue) incluyen:

- Medios alternativos de cubrir la obligación de cuota mediante la contribución a un fondo especial para el empleo de minusválidos.
- Un objetivo para el año 2000 del 4% de minusválidos en la plantilla de las empresas que cuenten con un mínimo de 25 empleados.
- La producción de un código de práctica.
- Formas de apoyo al empleo.
- Más incentivos económicos para contratar a minusválidos.
- Mejora en el diseño de lugares de trabajo.
- Reforzar la viabilidad de los centros especiales de producción.

El Plan de Acción enfatiza la colaboración entre las autoridades, incluyendo la fusión de planes de integración nacional. Los programas se orientan a la transición desde el colegio al trabajo y desde los centros especiales al empleo abierto.

A corto plazo, el Plan de Medidas Urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad (octubre 1997) ha previsto una serie de actuaciones concretas que deben desarrollarse en el año 1998:

- Potenciar la participación del movimiento asociativo en los Organismos donde se discute el diseño de las políticas de empleo y formación que inciden en el colectivo.

- Implantar progresivamente en los servicios públicos de empleo acciones de intermediación laboral, propiciando la participación de las Organizaciones de discapacitados mediante los programas SIPES (Sistemas Integrados de Promoción de Empleo) y la creación de agencias de colocación sin fines de lucro.

- Adaptar las acciones de formación del Plan FIP a las necesidades y peculiaridades del colectivo.

- Modificar los contratos formativos para mejorar su grado de utilización por los minusválidos.

- Actualizar las ayudas a la contratación indefinida y al autoempleo.

- Mantener las ayudas a los Centros Especiales de Empleo y mejorar la normativa que regula las relaciones laborales entre los minusválidos y dichos centros.

- Establecer sistemas de empleo semiprotegido bajo las fórmulas de «enclaves» y empleo con apoyo, en cooperación con las empresas ordinarias, para propiciar el tránsito entre el empleo protegido y el mercado ordinario de trabajo.

- Reforzar el grado de cumplimiento, hoy escaso, de la medida de reserva de empleo en las empresas ordinarias (2% en empresas con más de 50 trabajadores), regulando fórmulas alternativas y mejorando los sistemas de control.

La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ha introducido importantes modificaciones al respecto de la cuota de reserva en empresas ordinarias y en relación a los Centros Especiales de Empleo. Asimismo, ha mantenido los incentivos a la contratación temporal de minusválidos durante 1998. Por otra parte, la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, ha mantenido las ayudas preexistentes recogidas en el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, antes mencionado, y ha introducido mejoras en la regulación de los contratos formativos adaptados a este colectivo.



## Creación de Políticas e Implementación

La política de empleo de minusválidos cae bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El Instituto Nacional de Empleo (INEM) proporciona los servicios. A la vez de formar parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el INEM tiene el estatus de organismo autónomo. El INEM tiene una oficina central y más de 50 oficinas provinciales. En virtud de aquellas oficinas provinciales, varios cientos de centros de formación ocupacional ofrecen:

- Inscripción de demandantes de empleo.
- Oferta de trabajos adecuados.
- Información sobre formación profesional.
- Información y administración de subsidios de desempleo.
- Orientación profesional.

Algunas de estas funciones se han transferido a las autoridades de algunas de las 17 comunidades autónomas, como se indica en la tabla E.1.

El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional coordina la formación ocupacional, aprobado inicialmente por el Consejo de Ministros en 1985 y regulado por real decreto.

Los programas especiales de formación están concebidos para los grupos desaventajados, incluidos los minusválidos. El INEM dirige la formación ocupacional, y lleva a cabo sus programas bien de forma directa o a través de sus centros directivos, o mediante acuerdo con instituciones y empresas.

El Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales coopera con el INEM en la provisión de programas de formación para minusválidos. La ley regula los centros ocupacionales (talleres de readaptación) orientados a personas con todo tipo de minusvalías moderadas y graves. Estos últimos se establecieron en virtud del artículo 2 del Real Decreto 2274/85 no como centros de empleo, sino como lugares en los que las personas con minusvalías graves pueden tener la oportunidad de adquirir aptitudes y participar en terapia ocupacional. Aquellos que asisten a centros ocupacionales no se consideran empleados y por lo tanto no están sujetos a la normativa de los contratos laborales (Sán-

chez Cervera, 1995). El INSERSO ha sido también responsable de la orientación profesional y de la evaluación de minusválidos, ofreciendo diagnóstico médico, rehabilitación y tratamiento para grupos de todas las edades.

### **Instituciones Sociales**

En el contexto de la participación de las instituciones sociales, la ley número 21 del 17 de junio de 1991 establecía el Consejo Económico y Social (CES) como un organismo de asesoramiento del Gobierno en asuntos relacionados con la política socioeconómica y laboral y como un instrumento de participación en la economía y en la vida social, a través de los sindicatos y organizaciones de empresas y de representación de la agricultura, pesca, consumo y federación de cooperativas así como del grupo de expertos relevante.

El CES hace públicas las medidas obligatorias que afectan a las leyes gubernamentales y a los Reales Decretos relacionados con asuntos socioeconómicos y laborales. Además, hace públicas medidas opcionales por petición del Gobierno o por iniciativa propia y realiza estudios e informes por petición del Gobierno o de sus miembros o por iniciativa propia.

En octubre de 1995, el CES realizó su informe sobre «La Situación del Trabajo para Minusválidos y Recomendaciones para su Fomento» (CES, 1995), por petición de la CERMI (Consejo Español de Representantes de Minusválidos), como respuesta al Plan de Reactivación de Empleo para personas con discapacidad (CERMI, 1994).

El Consejo General de Formación Profesional (CGFP) es un organismo de asesoramiento al Gobierno y consta de 13 representantes de la administración central y 13 de las asociaciones de empresas y sindicatos más importantes.

En 1992, los sindicatos y asociaciones de empresas fundaron el FORCEM (Fundación para la Formación Continua) con el propósito de proporcionar formación profesional en empresas.

### **Organizaciones de Minusválidos**

La ley de integración social de 1982 establecía que, para obtener sus propósitos, se debería prestar especial atención al fomento de las

asociaciones, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro creadas por los mismos minusválidos o por sus familiares o representantes legales.

Las asociaciones de minusválidos están representadas en el «Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalías» y en el Consejo Rector de Minusválidos. Este último está compuesto por minusválidos y mantiene reuniones periódicas con los representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (CE, 1988).

## DEFICIONES DE MINUSVALÍA

Las definiciones de minusvalía, tal como las utiliza la Organización Mundial de la Salud, se dan como sigue (CES, 1995):

- **Deficiencia:** pérdida o anomalía psicológica, física o sensorial resultante de una enfermedad o accidente.
- **Discapacidad:** deficiencia física permanente resultante de un enfermedad o accidente (a nivel personal).
- **Minusvalía:** deficiencia que limita o impide el desarrollo normal y/o las funciones y es consecuencia de enfermedad o accidente (a nivel social).

A efectos de la ley de 1982, el término «minusválido» hace referencia a cualquier persona cuyas posibilidades de participar en la educación, el trabajo o la actividad social se ven reducidas como resultado de una deficiencia física, mental o sensorial, congénita o adquirida, que parece ser permanente. Para tomar parte en los programas del INEM, las personas deben hallarse inscritas como minusválidos y desempleados, con una reducción de la capacidad laboral de al menos un 33%.

## ESTADÍSTICAS

En 1995, la población total española era de 38.872.268 personas. De ellos, 15.564.900 constituían la población laboral, lo que representa un índice de actividad del 48,9% (36,1% mujeres y 62,6% hombres). El número de desempleados era de 3.537.500, un índice del 22,7% de los cuales el 57% llevaban más de un año en situación de desempleo (MISEP, 1995).

Tabla E.2. Adultos con una discapacidad y con una minusvalía, 1986

Edad	Adultos con discapacidad			Adultos con minusvalía		
	Número	% total de personas con discapacidad	% de población	Número	% total de personas con discapacidad	% de población
15-24	215.100	3,7	3,3	107.000	4,6	1,6
25-44	493.800	8,6	4,4	240.600	10,4	2,4
45-64	1.938.200	33,7	23,0	800.200	34,6	9,5

Fuente: Grammenos, 1992, Tabla 4.

Tabla E.3. Tipo de deficiencia, 1986

	Personas con discapacidades (consecuencia de deficiencias)		Personas con minusvalías (consecuencia de deficiencias)	
	Total	%	Total	%
<b>Deficiencia</b> .....	1.000		1.000	
<b>Mentales</b>				
retraso mental.....	179,8	3,1	160,0	6,9
enfermedad mental.....	181,0	3,2	144,5	6,3
otras.....	87,7	1,5	59,9	2,6
<b>Sensoriales</b>				
auditivas.....	836,6	14,6	278,4	12,0
visuales.....	762,8	13,3	375,8	16,3
de lenguaje.....	93,6	1,6	51,1	2,4
otras.....	190,3	3,3	65,2	2,8
<b>Físicas</b> .....	3.456,2	60,2	1.583,4	68,5
con aparatos locomotores.....	1.930,1	33,6	945,0	40,9
<b>Combinación de categorías</b> .....	28,7	0,5	25,8	1,1
Otras.....	1.192,6	20,8	286,2	12,4
<b>Total</b> .....	5.741,0	100,0	2.312,0	100,0

Fuente: Grammenos, 1992, tabla 8ª.

Los datos más recientes sobre la población minusválida son los obtenidos en una encuesta del Instituto Nacional de Estadística en 1986. La encuesta cubría el total del territorio nacional, con excepción de Ceuta y Melilla. La población encuestada cubría todas las personas que normalmente residen en un hogar familiar. El estudio está incluido totalmente en Grammenos (1992). Es especialmente práctico para distinguir entre deficiencia, discapacidad y minusvalía (de acuerdo con el sistema de evaluación internacional).

De acuerdo con estas clasificaciones:

- Aproximadamente el 20% de la población tiene alguna deficiencia.
- El 14,9% tiene alguna discapacidad.
- El 6,0% sufre una minusvalía o desventaja derivada de una deficiencia o discapacidad.

La tabla E.2 muestra las cifras desglosadas según edad en 1986. No hay cifras más tardías disponibles desglosadas según este criterio.

La encuesta nacional de 1986 proporciona la clasificación según el tipo de deficiencia de dos categorías de personas: personas con discapacidad y personas con minusvalía (tabla E.3). En ambos casos predominan las deficiencias físicas, con un 60% de personas con deficiencias y un 68% con minusvalías, provocadas por una discapacidad física. Grammenos (1992) señala que el principal interés recae en las deficiencias psicológicas y múltiples. La proporción de tales deficiencias se dobla cuando entramos en el campo de las minusvalías, lo que implica que una persona con deficiencias psicológicas será más propensa a sufrir una minusvalía que las personas con deficiencias físicas o sensoriales.

La encuesta nacional de 1986 proporciona la clasificación por tipos de minusvalía, mostrada en la tabla E.4. Las minusvalías ocupacionales son las más frecuentes (77%). Aquí «ocupación» significa la capacidad individual de una persona de ocupar su tiempo de manera similar a las personas de su mismo sexo, edad y nivel de estudios. La «independencia económica» es una capacidad individual de desempeñar una actividad socioeconómica normal y de ser autosuficiente (Grammenos, 1992)

Tabla E.4. Tipo de minusvalía, 1986

	<i>Personas con minusvalías</i>	
<b>Minusvalía afectante a:</b> .....	1.000	%
sentido direccional .....	495,2	21,4
independencia física .....	673,2	27,6
movilidad .....	948,2	41,0
ocupaciones .....	1.789,8	77,4
integración social .....	672,3	29,1
independencia económica .....	672,7	29,1
<b>Total</b> .....	<b>2.312,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Grammenos, 1992, tabla 8C.

La misma encuesta proporciona cifras de trabajadores minusválidos en trabajo convencional, mostradas en la tabla E. 5. estas cifras representan el 75,9% de los que tienen empleo, el 13% de los cuales pertenece al autoempleo. Los centros de empleo especial proporcionan trabajo al 20,3% de los trabajadores minusválidos y muchos de ellos son los trabajadores más jóvenes.

Tabla E.5. Trabajadores minusválidos en trabajo convencional, 1986

	<i>Con discapacidades</i>	<i>Con minusvalías</i>
<b>Hombres</b> .....	420.177	110.008
<b>Mujeres</b> .....	154.049	39.936
<b>Total</b> .....	<b>574.226</b>	<b>149.944</b>

Fuente: Grammenos, 1992, tabla 25.

Las cifras del INEM de 1995 muestran 29.382 hombres con discapacidades desempleados y en búsqueda activa de empleo y 13.429 mujeres en la misma situación. En 1992, la misma fuente citaba 20.284 desempleados minusválidos inscritos en el registro, de los cuales 13.666 eran hombres.

Los datos de la encuesta de 1986 mostrados en la tabla E.6 comparan la situación de las personas con discapacidades y con minusvalías en la población laboral con la población general.

**Tabla E.6. Comparación de la situación de los minusválidos en la población laboral con la población general entre 16 y 64\* años, en 1986**

	<i>Discapacidad</i>	<i>Minusvalía</i>	<i>Población general</i>
Total .....	2.626.000,00	1.147.8000,00	23.247.000,00
Disponible para trabajar .....	757.600,00	236.000,00	13.228.500,00
Índice de disponibilidad .....	28,8%	20,7%	56,9%
Con trabajo .....	553.500,00	147.700,00	10.263.800,00
Índice de empleo del total .....	21,1%	12,8%	44,2%
Índice de empleo de aquéllos disponibles para trabajar .....	73,1%	62,6%	77,6%
Índice de desempleo .....	26,9%	37,4%	22,4%

\* Datos orientativos. Las estadísticas de EDDM no coinciden exactamente con este intervalo de edad.  
Fuente: CES, 1995.



## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

### Evaluación

En virtud de la ley de 1982 (artículo 10), se establecieron equipos multidisciplinares de evaluación. Estos equipos evalúan si un minusválido cumple los requisitos del empleo protegido y otras medidas. También se encargan de la orientación profesional y de otros tipos (por ejemplo, fomentar la integración en el sistema educativo), y de actuar como enlace con los centros de trabajo para la colocación de minusválidos en el empleo abierto. Se espera que los equipos supongan la unidad de los múltiples organismos y de las técnicas de evaluación.

Según Samoy (1992), no se ha estipulado ningún decreto para la implementación de la ley relacionada con el papel de los equipos multidisciplinares; los equipos multidisciplinares ya en acción desempeñaban sus funciones. Entre los miembros de los equipos debe encontrarse un fisioterapeuta, un psicólogo y un asistente social. Los equipos forman parte de una red de servicios locales (centros base) en las capitales de provincia y ciudades importantes.

En un primer momento, estos equipos eran responsabilidad del INSERSO. Desde el traspaso de las responsabilidades a los gobiernos regionales (de las comunidades autónomas) forman parte de la nueva estructura de algunas regiones. Samoy (1992) comenta que el traspaso de responsabilidades a las comunidades autónomas supone una amenaza para el logro de la uniformidad de evaluación que intentaba la ley de 1982.

### Formación convencional

Las actividades actuales sobre la formación profesional se basan en el Programa Nacional de Formación Profesional acordado entre el Gobierno y las instituciones sociales, aprobado el 5 de marzo de 1993, que une los dos subsistemas de formación profesional existentes, es decir, la formación profesional inicial, proporcionada por las autoridades educativas, y formación profesional para trabajadores, proporcionadas como parte de su actividad laboral, para formar un sistema único de formación profesional. El Programa Nacional da prioridad a los programas orientados a la formación profesional de minusválidos, inmigrantes y otros grupos en búsqueda de su primer empleo, que incluye a 80.000 alumnos con un presupuesto de aproximadamente 32.000 millones de pesetas para los 4 años del Programa

(de 1993 a 1996). Para garantizar la calidad de la formación profesional, el Programa también tiene en cuenta medidas orientadas a la mejora de la calidad de las instalaciones de formación y del sistema en general, mediante, entre otras cosas, programas especiales de metodología de enseñanza, proporcionamiento del equipo necesario, evaluación de la enseñanza profesional y programas de orientación.

El Real Decreto nº 631 del 3 de mayo de 1993 regula el Plan Nacional de Formación Profesional e Inserción (Plan FIP). Éste cubre todos los programas de formación profesional para desempleados con el objetivo de proporcionarles la cualificación que requiere el sistema de producción y de colocarles en el mercado laboral cuando carecen de una formación profesional específica o cuya cualificación es insuficiente o inadecuada. En el plan se estipula, de acuerdo con el programa nacional mencionado anteriormente, que se dará prioridad de participación a los grupos de personas desempleadas con especial dificultad para la integración profesional, especialmente a minusválidos, mujeres e inmigrantes, manteniéndose el sistema previo de ayuda económica a los alumnos minusválidos, lo cual ha sido abolido para los otros grupos a parte de los aprendices de oficios y ciertos trabajadores agrarios en situación de desempleo. Los cursos los planea el INEM o las Comunidades Autónomas. Los cursos de aprendizaje de oficios están orientados a personas menores de 21 años (sin límite de edad en el caso de los minusválidos) que aprenden alternando el estudio y el trabajo manual.

La formación profesional continua constituye el tercer pilar. En virtud del Acuerdo Nacional de Formación Continua firmado entre los sindicatos más representativos y las organizaciones de empresarios en diciembre de 1992 suplementado por el Acuerdo Tripartito de Formación Continua para trabajadores con empleo y de la misma duración que el Programa Nacional, las instituciones sociales tienen la responsabilidad de los asuntos relacionados con organizaciones, administración, distribución de fondos o, donde sea apropiado, ejecución y justificación de medidas a través de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). El FORCEM es un organismo establecido para administrar las ayudas otorgadas en virtud del Acuerdo, incluida las de los minusválidos con empleo.

### **Formación especializada**

La tabla E.7 muestra los datos sobre la población que cubría el programa de formación profesional del INSERSO. El número total

de alumnos minusválidos que recibían formación entre 1988 y 1994 era de 19.446, un promedio de 2.778 por año, con un brusco aumento de las cifras a partir de 1992.

El INEM también realiza un programa de formación profesional para minusválidos, con un total de 2.042 trabajadores que fueron evaluados positivamente entre 1988 y 1993. Se debería señalar que además de los que recibieron formación en este programa específico, este grupo participó en las medidas de formación de los otros programas.

A partir de 1994, el plan FIP no se divide en programas de manera que no hay datos específicos sobre este grupo de personas que toman parte en los cursos generales de formación en base preferencial.

Se estima que el 41% de los ciudadanos españoles minusválidos no tienen escolarización, el 3% llega al nivel universitario y el 21% alcanza la educación secundaria. Una explicación es la superprotección del grupo familiar; otra es la falta de adaptación física e infraestructural de los colegios para recibir alumnos minusválidos (*El Mundo*, 1996).

Tabla E.7. Asistencia a la formación profesional del INSERSO, por año

Año	Minusválidos
1988	5.427
1989	7.338
1990	12.097
1991	13.766
1992	14.433
1993	14.176
1994	15.743

## Colocación

La colocación está regulada por la ley básica de empleo de 1980, revisada por la ley de Medidas Urgentes de Promoción de Empleo 10/1994 del 15 de mayo de 1994, que retiraba la obligación de las empresas de contratar a su personal únicamente vía INEM. Sin embargo, las empresas aún están obligadas a registrar los contratos de empleo en el INEM así como de informarle sobre nuevos contratos.

El Real Decreto 735/1995 regula la existencia de agencias de colocación sin ánimo de lucro, las cuales deben tener licencia del INEM. También es necesario que los trabajadores se inscriban cuando busquen trabajo. Tanto empleados como empresas consideran que las Oficinas de empleo del INEM son ineficientes y de poco valor (Ca-leidoscopia, 1995).

Recientemente, la Ley 63/1997, de Reforma del Mercado del Trabajo, incorpora el contenido del Acuerdo en favor de la estabilidad del empleo suscrito entre las Organizaciones Sindicales y Empresariales.

### **Agencias Voluntarias**

Además de los servicios estatales de colocación y empleo, la ONCE, la Organización Nacional de Ciegos y Deficientes visuales regulada por Real Decreto, participa en la promoción de empleo en el mercado abierto. Una de sus sucursales actúa como agencia de empleo centrada en los minusválidos. Dentro de este programa existe un banco de datos de más de 25.000 trabajadores minusválidos que permite una respuesta inmediata a la petición de un trabajador minusválido de una empresa del mercado abierto. Hasta ahora, las compañías han contratado a más de 150 minusválidos a través de este programa. La compañía también organiza cursos de formación profesional orientados a tres grupos diferentes:

- A minusválidos en situación de desempleo. Los cursos de formación se centran en las necesidades del mercado laboral o en sus propias necesidades como grupos de empresas.
- Cursos de formación adicional para los empleados minusválidos o no minusválidos de sus propias empresas.
- Formación en técnicas de dirección para los empleados de las distintas asociaciones de/para minusválidos (Comunicación ONCE, 1996).

### **Empleo con apoyo**

Verdugo y cols. (1997) proporciona una visión global del origen, desarrollo y funcionamiento del empleo con apoyo en España, sobre lo que trata esta sección.

Los programas de empleo con apoyo se establecieron por primera vez en 1986, siguiendo los principios de normalización de la Ley de Integración Social de 1982 y el programa de integración de niños minusválidos en colegios convencionales establecido por el Ministerio de Educación y Ciencia. El primer programa, en Barcelona, tenía como objetivo la integración de personas con síndrome de Down en empresas del mercado abierto, pero hasta 1991 los programas de empleo con apoyo empezaron a tener lugar en España. Entre 1991 y 1995 se iniciaron 18 programas y hacia 1995 había 24 en acción.

Un estudio realizado por el Máster en Integración de Minusválidos de la Universidad de Salamanca junto con la Asociación Española de Apoyo al Empleo (AESE) reunió datos de 32 empresas públicas y privadas con experiencia en trabajo con apoyo. En el momento de recogerse los datos, cerca de 800 trabajadores minusválidos se colocaron en puestos con apoyo en el mercado laboral convencional. Las cifras aumentaron en 200 en 1994 y también en 1995. La mayoría de los programas se destinan a personas con discapacidades de aprendizaje, que constituyen el 81% de los integrados en el mercado laboral.

Verdugo y cols. (1995) comenta los problemas más notables, incluida la limitada formación para los profesionales y los monitores de trabajo (pese a los cursos de la Universidad de Salamanca y del AESE), la necesidad de desarrollar un programa sistemático de evaluación y la necesidad de una legislación que fomente, regule y proporcione fondos para este tipo de empleo alternativo y para los incentivos que se requieren para convencer a las empresas de que contraten trabajadores bajo la iniciativa de empleo con apoyo.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

### **Legislación contra la discriminación**

La ley de 1982 prohíbe toda forma de discriminación en la contratación o en el desempeño del empleo por razones de reducción de la capacidad física, psicológica o sensorial, cuando el trabajador cumpla con los requisitos o tenga capacidad para desempeñar el puesto en cuestión. Una legislación más tardía, aprobada en abril de 1988, considera falta muy grave la acción de una empresa contraria a los derechos de los minusválidos de no ser objeto de discriminación. La ley impone sanciones desde 500.000 hasta 15.000.000 de pesetas.

La tabla E.8 indica el número de casos en los que se alegó infracción de esta ley y la acción tomada. Como se puede ver en la tabla hubo muy pocos casos en los que se tomara acción legal contra la empresa.

### Sistema de cuotas

El sistema de cuotas entró en vigor en mayo de 1983. Establecía que todas las empresas públicas y privadas con más de 50 empleados permanentes emplearan un número de minusválidos que representara por lo menos el 2% de la plantilla. Ahuja (1992, p.28) señala que la ley estipulaba que el Convenio Colectivo debería determinar «el tipo de trabajos que se pueden destinar preferentemente a los minusválidos» y «la reserva con absoluta preferencia». La cuota se aplica sólo en cuanto al empleo de las personas inscritas como minusválidos en la Oficina de Empleo, esto es, las personas inscritas cuya capacidad laboral se halla reducida en, al menos, un 33%.

La Ley 23/1988, de 28 de julio, establece que el 3% de los puestos vacantes en el empleo público se debían reservar para minusválidos, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales de la Administración del Estado.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe publicar la información sobre la contratación como parte de la acción de concienciación pública. En el sector privado, las empresas con más de 50 empleados deben remitir a la Oficina de Empleo un informe detallado sobre los trabajos desempeñados por minusválidos. Sin embargo, de acuerdo con el informe de la CE de 1988, normalmente no lo hacen (CE, 1988). En 1993, 4.211.350 personas fueron contratadas en empresas de más de 50 empleados, lo cual debería desembocar en una cifra de empleo para minusválidos de 84.277, mientras que la cifra real era de 20.920, el 25 % del objetivo.

Una razón que se da para este bajo cumplimiento es que la Administración Pública no alcanza la cuota del 3%. Garvía (1982) cita las siguientes cifras: de 70.000 nuevos puestos de trabajo creados en la Administración Central entre 1985 y 1988, sólo 300 (0,48%) se asignaron a minusválidos.

El número de minusválidos inscritos en el registro es bajo. Lheureux (1991) informa que era de 28.000 en 1989. Lheureux contrasta esta cifra con las 87.640 personas con «minusvalías» estimadas (es decir, la menor población), que buscaban trabajo según la

**Tabla E.8. Resultados de la investigación de los incumplimientos de los derechos de los trabajadores minusválidos en 1994 (datos provisionales de 1995 entre paréntesis)**

<i>Datos sobre el infrngimiento</i>	<i>Investigaciones</i>	<i>Incumplimientos</i>	<i>Trabajadores afectados</i>	<i>Mandamientos judiciales</i>
<b>Condiciones de trabajo y discriminación de trabajadores ...</b>	534 (218)	7 (3)	246 (13)	1 (3)
<b>Discriminación en el acceso al trabajo .....</b>	3.546 (878)	7 (1)	57 (1)	1 (4)
<b>Control de contratos .....</b>	2.308 (1.306)	31 (27)	33 (34)	10 (6)

*Fuente: Dirección de Inspección del Departamento de Trabajo y Seguridad Social.*

encuesta de 1986. Por ello, Lheureux concluye que el hecho de hallarse inscrito en el registro puede no ser atractivo para los minusválidos y/o que consideran que les perjudica a la hora de buscar trabajo. En segundo lugar, el análisis de Lheureux de los trabajos creados en empresas privadas como resultado de la ley de 1982 demuestra que casi todos los puestos se crearon en empresas pequeñas que quedaban por debajo del alcance de la cuota por contar con menos de 50 empleados.

La inobservancia de la cuota, al igual que otras obligaciones de las empresas, constituye una infracción administrativa, con una multa que se debe pagar a Hacienda, si la Inspección de Trabajo extiende un Acta. El informe de la CE de 1988 sugiere que la ley de infracciones y sanciones de dicho año anima al cumplimiento (CE, 1988). De acuerdo con un breve resumen en IRS Tendencias de Empleo (1990) el cumplimiento depende más de la presión de los trabajadores de la compañía en cuestión, así como de los organismos representantes, como el comité de empresa.

Sin embargo, los datos disponibles muestran que sólo se levantaron Actas de infracción en Valencia y tuvo como resultado la sanción entre 50.000 y 500.000 pesetas para varias empresas (*El Mundo*, 1996). En 1995 hubo 1.597 casos de inobservancia que afectaron a 5.201 trabajadores. Sin embargo, grandes empresas en España habían adoptado una actitud positiva en cuanto a la contratación de minusválidos como la Compañía Telefónica, IBM y la Compañía Eléctrica.

La ley número 13 del 18 de mayo de 1995 sobre los contratos del Estado establece que las autoridades que los otorgan pueden indicar en las especificaciones administrativas especiales que se dará preferencia en la concesión de contratos a las ofertas realizadas por empresas públicas o privadas cuya plantilla incluye, al menos, un 2% de minusválidos, teniendo en cuenta que estas ofertas deben ser similares a las más ventajosas, de acuerdo con el criterio de licitación.

Este paso, junto con el de impedir los contratos con el Estado por parte de las empresas culpables de delitos sociales o que han infringido la ley gravemente, está diseñado para reforzar la obligación de reservar plazas y fomentar la integración profesional de los minusválidos.

El CES cita las dificultades del mercado laboral, especialmente el alto índice de desempleo, como la mayor razón del incumplimiento de la cuota. Sánchez Cervera (1995) piensa que no se puede lograr



la integración de los minusválidos mediante la mera afirmación de su derecho al trabajo y Viso (1995) asegura que la solución se halla en un control más rígido de la cuota.

El Acuerdo entre el CERMI y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (octubre 1997) pretende impulsar un cumplimiento más efectivo de la cuota de reserva de empleo. Por una parte, mediante la modificación de la Ley de Integración Social de Minusválidos del año 1982 para que el porcentaje de reserva del 2% se compute sobre la plantilla de toda la empresa, cualquiera que sea la modalidad de contratación laboral utilizada y el número de centros de trabajo de que disponga. Esta modificación ha sido ya aprobada por la Ley 66/1997. Por otra parte, se permite a las empresas no cumplir con dicha cuota siempre que aplique medidas alternativas cuya definición se deja a normas de desarrollo reglamentario aún no aprobadas. Estas medidas alternativas pueden ser realizar contratos de suministros y/o prestación de servicios con Centros Especiales de Empleo o inscribir convenios con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para crear empleos que ocupen personas con discapacidad. Finalmente, dicho Ministerio se ha comprometido a elaborar programas específicos de control y seguimiento.

### **Protección contra el despido**

Existen medidas especiales para asegurar la reincorporación de los trabajadores minusválidos una vez que han completado el proceso de rehabilitación (Real Decreto 1451/83). Si un trabajador sufre una discapacidad parcial permanente debe ser recontratado en la misma compañía o en un trabajo con el mismo nivel salarial, si el rendimiento permanece normal, o en un trabajo adaptado a su capacidad reducida sin que la reducción del salario exceda del 25%. En ningún caso podrá pagarse menos del salario mínimo, si el trabajador tiene contrato de jornada completa. Si el trabajador recupera su capacidad plena, la empresa deberá devolverle a su puesto original. Puede acordarse un período de prueba, pero no debe durar más de seis meses. Según Ahuja (1992) anteriormente la discapacidad suponía el despido inmediato.

### **Acomodación**

En el proceso de cubrir los puestos públicos mediante oposición, los minusválidos pueden incluir en su solicitud la petición de que el/los puesto/s se adapten dentro de un límite y el Grupo de Evaluación

**Tabla E.9. Administración general: adaptaciones solicitadas y concedidas, por tipo de trabajador**

Año	Trabajadores de oficina		Trabajadores manuales	
	Solicitadas	Concedidas	Solicitadas	Concedidas
1988 .....	1	1	93	22
1989 .....	11	11	16	35
1990 .....	37	36	258	254
1991 .....	27	21	330	261
1992 .....	59	58	21	21
1993 .....	29*	29*	345	#
1994** .....	224	214	#	#

\* Datos incompletos.

# Datos no disponibles.

\*\* Datos provisionales.

*Fuente: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía (1996).*

puede pedir una opinión relacionada con la adaptación y la compatibilidad de desempeñar los cometidos del puesto. Las adaptaciones solicitadas y concedidas se muestran en la tabla E.9.

Las cifras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social proporcionan el número de adaptaciones llevadas a cabo en 1995, de 4 con un coste de 600.000 pesetas, y el número en 1996 (de enero a septiembre) de 11 con un coste de 1.650.000.

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

### **Apoyo a las empresas**

Las empresas pueden recibir distintas subvenciones por dar trabajo a minusválidos con contratos permanentes. Se puede elegir a los trabajadores en virtud de estos programas si están declarados minusválidos (es decir, si tienen una reducción de su capacidad laboral del 33% como mínimo) y están inscritos en la oficina de empleo.

### **Ayudas económicas para la colocación**

El INEM ofrece una ayuda económica de 500.000 pesetas per cápita por cada trabajador contratado. Esta cantidad no se ha incremen-

tado desde 1984: se redujo a 300.000 pesetas en 1983, pero se ha propuesto un aumento del 50% de esta cantidad según el Informe sobre el Empleo de Minusválidos en la Comunidad de 1986. El nivel de los subsidios se sitúa a la par de los que se otorgan a otros sectores de la población en situación de desempleo (500.000 pesetas por personas mayores de 45 años, mujeres de más de 25 años que se reincorporan al trabajo y mujeres que buscan trabajo en sectores en los que se hallan infrarrepresentadas; 400.000 pesetas para personas entre 25 y 29 años).

El Acuerdo entre el CERMI y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (octubre 1997) ha previsto la actualización de la subvención, elevando su cuantía hasta las 650.000 pesetas. Asimismo, a partir de 1998 se subvencionarán también los contratos indefinidos a tiempo parcial suscritos con minusválidos, computándose la ayuda en proporción a la jornada laboral contratada.

Estas subvenciones se pueden otorgar a cualquier tipo de empresa o cooperativa de trabajadores. Se requiere que las empresas que solicitan la ayuda económica suscriban un contrato indefinido con el minusválido, manteniéndolo en su empleo al menos durante tres años de duración y, en caso de despido procedente de un trabajador con este contrato, su puesto debe ser ocupado por otro minusválido. Si la empresa no cumple estos requisitos la ayuda económica por haber contratado a un trabajador minusválido debe devolverse. El número de trabajadores minusválidos en la plantilla activa no debe exceder del 51%, con la excepción de los casos en que el trabajador minusválido es el único miembro de la plantilla.

El procedimiento para obtener la ayuda pública por realizar contratos indefinidos para minusválidos es el siguiente:

- Presentar la oferta en la Oficina del INEM (incluido el proyecto y el informe del asunto, en el caso de empresas establecidas recientemente, que describa los puestos y el porcentaje de minusválidos).
- Un acuerdo escrito realizado de forma oficial.
- Que una copia del contrato obre en poder del representante legal del trabajador en un plazo de diez días.
- Registrar el contrato en la Oficina de Empleo en los diez días siguientes a la realización del mismo, adjuntando una copia del contrato firmado por los representantes legales del trabajador en caso de existir.

- Presentar un copia del registro en la Seguridad Social
- Presentar un certificado de minusvalía.

(*Guía Laboral*, 1995.)

De acuerdo con el informe de la CE (1988), el número de minusválidos beneficiados por las subvenciones de colocación aumentó de 793 en 1983 a 3.755 en 1986, con una caída a 3.469 en 1987. Las cifras del informe por países de MISEP (1995), incluidas en la tabla 10, muestra que el número de contratos otorgados ha aumentado más del doble desde 1991.

Tabla E.10. Número de contratos por año

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1988.....	4.210
1989.....	3.690
1990.....	3.941
1991.....	3.980
1992.....	4.508
1993.....	5.803
1994.....	8.549

*Fuente: MISEP, 1995.*

El análisis de Lheureux (1991) sobre los datos de 1988 muestra variaciones entre las comunidades autónomas, de 400 nuevos contratos en una o menos de 30 en tres áreas. Encontró una mayor proporción de personas menores de 25 años (27%) con contratos en comparación con la población laboral general, con una correspondiente infrarrepresentación de personas mayores de 45 años. Lheureux también presta atención a la pequeñísima proporción de contratos en el sector agrario en 1989, con sólo aproximadamente un 0,013% de contratos otorgados en este sector. En 1994 continuó esta tendencia.

Lheureux informa que casi todos los minusválidos empleados en virtud de este sistema tienen deficiencias físicas, algunos con deficiencias sensoriales y muy pocos con deficiencias mentales.

Quizá los más relevante de las cifras que aporta Lheureux son las relacionadas con el tamaño de la empresa que recibe las subvenciones

para colocación. Más de la mitad (58%) tenían 6 o menos trabajadores y otra cuarta parte entre 6 y 25. Sólo el 6% tenía más de 100.

### **Reducción de la contribución a la Seguridad Social**

Además de la ayuda económica para la colocación, las empresas pueden disfrutar de una reducción en la contribución a la Seguridad Social por los trabajadores minusválidos. La reducción oscila entre un 70 y un 90% dependiendo de si el trabajador es mayor o menor de 45 años.

### **Incentivos fiscales**

Otra medida para fomentar un aumento del empleo de trabajadores minusválidos es una reducción de los impuestos de las empresas (leyes 31/1991, 20/1992, 21/1993 y 41/1994). El programa conviene la reducción de 700.000 pesetas de los impuestos de las empresas por cada trabajador minusválido adicional con contrato indefinido, comparado con el promedio total de personas contratadas en el año anterior (MISEP, 1993). Anteriormente a una deducción general desde 1992 se aplica sólo en el caso de los trabajadores minusválidos. Desde 1996 se aplica a aquellos mayores de 45 y a los minusválidos. No existen datos disponibles en cuanto al seguimiento.

La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, establece para 1998 una deducción de la cuota del Impuesto de Sociedades de una cantidad de 800.000 pesetas por cada minusválido adicional contratado indefinidamente.

### **Ayudas económicas para la adaptación del lugar de trabajo**

Existen ayudas económicas de hasta 150.000 pesetas, disponibles para adaptar el lugar de trabajo o para proporcionar medios de protección personal. La normativa considera la protección contra accidentes de trabajo como una de las razones para adaptar el lugar de trabajo.

Ayudas económicas para el empleo de las víctimas del síndrome tóxico.

Una sección de la *Guía Laboral* (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995) pone su atención en las víctimas de esta relativa-

Tabla E.11. Minusválidos autoempleados por cantidad de tipo de subsidio

Año	Valores fijos				Número total	Total de millones de pesetas
	Interés		Cantidad en millones de pesetas			
	Número	Cantidad en millones de pesetas	Número	Cantidad en millones de pesetas		
1988	39	12,3	213	84,1	252	96,4
1989	20	5,9	109	42,9	129	48,8
1990*	16	4,8	177	70,8	193	75,6
1991	22	6,7	184	72,7	206	79,4
1992	23	7,2	184	73,1	207	80,3
1993	26	7,8	179	79,2	205	87,1
1994	37	10,6	294	130,9	331	141,5

\* Cifras sin incluir Galicia.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

mente nueva discapacidad. No hay cifras disponibles relacionadas con el número de personas cuya minusvalía se debe al síndrome tóxico, pero se establecen programas para animarles a su integración en el trabajo. Para optar a estos programas el trabajador debe estar incluido en el censo de las personas víctimas del síndrome tóxico y deben estar inscritas en la Oficina de Empleo como persona desempleada o en busca de trabajo por primera vez. Las empresas pueden obtener ayudas no reembolsables por cada contrato otorgado. Para los contratos indefinidos de jornada completa la cantidad es de 400.000 pesetas, y para los media jornada 250.000 pesetas, más el reembolso de la contribución a la Seguridad Social de la empresa por un período no superior a 12 meses.

### **Apoyo a los minusválidos**

No existen programas de ayuda económica directa para los minusválidos en el empleo abierto, con excepción de las acordadas con los costes de transporte para todos los funcionarios, cuando proceda.

Se presta especial atención a las víctimas del síndrome tóxico. La ayuda a los miembros de Cooperativas de Trabajadores, o Sociedades Limitadas de Trabajadores, se realiza en la forma de una ayuda económica de hasta 600.000 pesetas para personas que o bien han perdido su empleo como consecuencia del síndrome tóxico, o están inscritas como desempleadas y sufren el síndrome y son menores de 25 años o llevan más de un año en tratamiento. Las mismas ayudas están disponibles para las víctimas del síndrome tóxico con autoempleo.

### **Autoempleo**

Los trabajadores minusválidos inscritos como desempleados que quieren autoemplearse, tienen derechos a los siguientes tipos de ayuda a través de las oficinas provinciales del INEM:

- Subvención parcial: una subvención que cubre parte del proyecto mediante créditos otorgados por el Estado o por instituciones de crédito privadas que tienen un acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social bajo términos tales que pueden especificarse en el acuerdo hasta un máximo de 500.000 pesetas.
- Ayuda económica de valor fijo: hasta 400.000 pesetas.

Se ha previsto en el Acuerdo CERMI-MTAS (octubre 1997) la actualización de la ayuda pública a tanto alzado y la creación de un programa por el que se permitiría la capitalización (cobrar de una sola vez) de la prestación por desempleo cuando el minusválido que tenga derecho a esta prestación se instale como trabajador autónomo.

La tabla E.11 muestra el número de personas en autoempleo y la cantidad y tipo de subsidio desde 1988 a 1994.

## EMPLEO PROTEGIDO

En España, el empleo protegido consiste únicamente en el empleo en talleres de readaptación. El empleo protegido es anterior a la ley de 1982, pero, de acuerdo con un informe español que cita Samoy, las distintas instituciones estaban pobremente definidas y eran ineficientes (Samoy, 1992), no se permiten contratos para teletrabajo y no hay evidencia de formas de empleo con apoyo como enclaves dentro del empleo abierto.

### Objetivo y grupos protegidos

La Ley de Integración Social de 1982, orientada al desarrollo de los talleres de readaptación (Centros Especiales de Empleo), describía sus funciones como sigue: «realizar trabajo productivo, tomar parte regular en las operaciones del mercado, proporcionar trabajo remunerado a los trabajadores minusválidos, ofrecer a estos trabajadores las instalaciones para el ajuste personal y social que necesitan y apoyar los medios de integración del mayor número posible de minusválidos en el empleo convencional» (artículo 42.1). Lheureux interpreta la última ayuda establecida como el apoyo a la transición del empleo protegido al abierto; una alternativa de interpretación razonable es que se considera que el empleo protegido es como el empleo convencional.

Los centros especiales de empleo pueden ser creados por organismos públicos o privados y pueden tener o no tener ánimo de lucro. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o bien las Comunidades Autónomas a quienes se ha transferido competencias son los responsables de la autorización y subvención de los centros.

Los servicios ofrecen rehabilitación, terapia y actividades socio-culturales y deportivas para estimular el desarrollo personal y la integración social de los empleados (Real Decreto 2273/1985).



Los talleres de readaptación pueden contratar únicamente a personas minusválidas, con la excepción de los miembros no minusválidos del personal requeridos para el buen funcionamiento (artículo 42.2). De acuerdo con la Ley de Integración Social de 1982, los minusválidos susceptibles de ser contratados en un taller de readaptación son personas que, debido a la naturaleza o a las consecuencias de su discapacidad, temporal o permanente, son incapaces de trabajar en condiciones normales pero cuya capacidad de producción iguala o excede un porcentaje específico de la capacidad laboral normal tal como se define en el decreto que normaliza las relaciones laborales en los talleres (artículo 41.1). Como señala Samoy (1992, p.78), el subsiguiente Real Decreto (1368/1985), no obstante, «no determina un mínimo de capacidad de producción, sino una incapacidad mínima, concretamente una reducción del 33% de la capacidad laboral normal. Para la definición de la capacidad laboral, se hace referencia a la capacidad de una persona no minusválida con la misma cualificación profesional».

El procedimiento para obtener contratos en talleres de readaptación es el siguiente:

- Se deben buscar trabajadores minusválidos inscritos en los servicios de empleo.
- El contrato debe presentarse por escrito realizado en el impreso oficial del Servicio de Empleo. Debe ser de tipo normal, pero no para teletrabajo o contratos de formación para los cuales se deben cumplir ciertos requisitos.
- Se debe proporcionar una copia al representante legal de los trabajadores en un plazo de 10 días, a quien también se debe informar de cualquier extensión del contrato o de su finalización.
- El contrato debe registrarse en el Servicio de Empleo con una copia firmada por los representantes legales de los trabajadores.
- Se debe facilitar una copia al equipo multidisciplinario.

*(Guía Laboral, 1995.)*

Un equipo multidisciplinario comprobará la adecuación del solicitante para el trabajo. El equipo puede recomendar que se coloque a una persona en un centro ocupacional.

Sánchez Cervera (1995) argumenta que el trabajo con contrato en estos centros debe ser acorde con la capacidad del trabajador minusválido, pero a la vez práctico para el trabajo fuera del centro en el empleo abierto para que la transición tenga lugar de un tipo de empleo a otro.

El CES (1995) argumenta que al menos el 50% del personal de los centros especiales de empleo deberían ser minusválidos, en vez de lo establecido: «el 100%, excepto los no minusválidos que se requieran para el buen funcionamiento del taller». Esto, piensan, ayudaría a construir un verdadero puente entre los talleres de readaptación y el empleo abierto.

### Provisión y financiación

La tabla E.12 muestra que en seis años desde 1988 el número de centros de empleo se dobló, pero el porcentaje de trabajadores permaneció aproximadamente en el 28%.

**Tabla E.12. Centros especiales de empleo y nivel de personal por año**

<i>Año</i>	<i>Nº de centros</i>	<i>Nº de trabajadores</i>
1988 .....	184	5.018
1989 .....	211	6.043
1990 .....	240	7.081
1991 .....	289	7.793
1992 .....	305	8.393
1993 .....	351	9.249
1994 .....	403	11.277

*Fuente: INEM.*

Lheureux (1991) destaca la extrema variación en lugares a lo largo de las 17 Comunidades Autónomas, desde un 0,1% del total en Murcia a casi 20% en Barcelona. El País Vasco y Madrid reunían el 55% de las plazas.

Según la ley 13/1982 y las Órdenes Ministeriales del 21/2/1986 y 22/3/1994, para cada puesto ocupado por un minusválido con jornada laboral normal y bajo el sistema de Seguridad Social, existen las siguientes medidas de apoyo:

- Contribuciones a los gastos salariales de hasta el 50% del salario mínimo interprofesional.
- Exención del 100% de la contribución de las empresas a la Seguridad Social.
- Ayuda económica para asistencia técnica del 100% o del 50% dependiendo del grado de cualificación.
- Ayudas económicas para adaptar los lugares de trabajo e infraestructuras de hasta 300.000 pesetas por puesto.
- Capital excepcional para equilibrar los ingresos y gastos de los centros especiales o para reestructurar sus finanzas para que alcancen grados aceptables de productividad y de beneficio.
- Ayudas económicas para equilibrar los presupuestos de los centros sin beneficios.

(MISEP, 1995.)

Las oficinas provinciales del INEM o los departamentos de las Comunidades Autónomas procesan las solicitudes cuando proceden.

Cuando se contrata los trabajadores, éstos reciben un contrato laboral o de formación con las mismas condiciones que los contratos en el empleo no protegido (por un período mínimo de 6 meses). Cuando la capacidad de producción de un empleado permanece por debajo del 25% de la capacidad normal, se otorga un contrato especial por baja productividad, que permite una reducción de hasta el 25% del pago, si bien esta medida tiene un uso muy limitado (Samoy, 1992).

El CES (1995) cree que los centros especiales de trabajo tienen un papel muy importante en la preparación de los minusválidos para el trabajo en el empleo abierto, pero sus actividades se encuentran afectada por una falta de incentivos económicos. Las subvenciones no han ido paralelas a la inflación desde 1983 y no hay suficientes subvenciones disponibles para financiar los programas de creación de empleo.

Viso (1995) recomienda que los componentes de los talleres de readaptación sean casi todos minusválidos y que sigan un criterio de coste efectivo para hacerlos viables. Se debe dar prioridad a los talleres de readaptación cuando las propuestas reciben financiación de suministros oficiales.

## Empleados

Uno de cada cinco (20,3%) trabajadores minusválidos se contratan en centros especiales de empleo. Las estadísticas del INEM que aporta Samoy, indican que la inmensa mayoría (el 82%) de los empleados en talleres de readaptación tienen «discapacidades mentales». Sin embargo, Lheureux (1991) señala que la clasificación utilizada no distingue entre enfermedad mental y minusvalía mental. El 14% tienen minusvalías físicas y el 4% sensoriales. Esta distribución no tiene en cuenta las minusvalías múltiples. Sin embargo, la fuente de Samoy menciona que casi el 20% tiene minusvalías múltiples.

## Transición

El Plan de Acción para Minusválidos prevé un cambio en la función de los centros especiales de empleo hacia centros de formación para la transición al empleo convencional.

La Ley 66/1997, en desarrollo del Acuerdo CERMI-MTAS, ha modificado la Ley 13/1982 para permitir que en los Centros Especiales de Empleo haya un mayor número de trabajadores no discapacitados (un mínimo del 70% de la plantilla ha de ser minusválidos), con independencia del personal dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social. Asimismo las subvenciones por creación de puestos de trabajo en estos centros se modularán en el futuro en función de la proporción de minusválidos en relación a la plantilla total del mismo. Está previsto que en 1998 se modificarán las normas laborales con el fin de flexibilizar la jornada laboral o el régimen de despidos objetivos en este tipo de centros para homologarlos con las empresas ordinarias con las que compiten. Finalmente se va a permitir el trabajo a domicilio o el teletrabajo.

## NUEVAS FORMAS DE EMPLEO

La ONCE (Organización Española de Ciegos) ha sido instrumento de promoción de nuevas formas de empleo. La ONCE creó una fundación (Fundación ONCE) en 1988, que participaba en la representación de diferentes grupos de minusválidos. El principal objetivo de la fundación es proporcionar trabajo a los minusválidos y casi el 50% de su presupuesto se destina a este fin. En 1989 la Fundación creó una Sociedad Limitada —GRUPO FUNDOSA—, que es la compañía a la cabeza de más de 60 sociedades limitadas. De acuerdo con De Loren-

zo, 6.000 trabajadores, de los cuales el 72% son minusválidos que ocupan puestos a todos los niveles. Casi el 70% de los centros de trabajo actúan en distintos sectores económicos incluidos servicios de lavandería, minoristas en hospitales y centros de las Comunidades, tele-marketing, manipulación de alimentos y procesadores de datos.

Una de las novedades más relevantes del Acuerdo CERMI-MTAS es la creación de nuevos programas para apoyar el empleo semiprotégido. Se trataría de potenciar fórmulas de empleo con apoyo a través de enclaves laborales en el seno de empresas ordinarias, utilizando mecanismos de cooperación empresarial, subcontratación o proyectos de creación directa de empleo. Se fomentaría de esta manera el conocimiento por los empresarios de las potencialidades laborales de los minusválidos, que previamente han recibido formación, y la superación de los prejuicios culturales y sociales que dificultan la inserción profesional de los mismos. Su objetivo sería la creación de empleo en las empresas ordinarias y la transición desde el empleo protegido (Centros Especiales de Empleo) al no protegido.

## RESUMEN

La Constitución de 1978 hace referencia explícita al derecho al trabajo de las personas con minusvalías físicas, mentales o sensoriales, para completar su desarrollo personal y su integración en la sociedad. La política de empleo para minusválidos comienza en 1982, cuando una legislación global, basada en las declaraciones de las Naciones Unidas sobre los derechos de los minusválidos, especificó las responsabilidades del Estado en cuanto a la prevención de minusvalías, educación, seguridad social y la garantía de un mínimo de derechos económicos y sociales, así como a la formación profesional y a la integración al trabajo. Según la Ley de Integración Social de 1982, el término «minusválido» hace referencia a cualquier persona cuya posibilidad de participar en la educación, trabajo o actividad social se encuentra reducida como resultado de una deficiencia física, mental o sensorial, congénita o adquirida, que parezca ser permanente.

La responsabilidad política recae en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en colaboración con su Instituto Nacional de Empleo, el INEM, pero las funciones se están desplazando cada vez más hacia el gobierno de las comunidades autónomas, a pesar de los anteriores intentos de estandarizar la administración de servicios. Los

minusválidos constituyen sólo uno de los grupos desventajados en el mercado laboral para quienes se aplican medidas especiales, especialmente incentivos para la formación y económicos para las empresas. Los beneficiarios de la colocación y de la formación de INEM deben hallarse inscritos como minusválidos y sufrir una reducción de la capacidad laboral normal de al menos un 33%. El número de personas inscritas es bajo.

La ley prohíbe todo tipo de discriminación en la contratación o en el desempeño del trabajo por razones de reducción de la capacidad. La infracción a la ley puede sancionarse, pero, a pesar de que muchos casos se estudian, en muy pocos se imponen sanciones. Existen medidas especiales para asegurar la reincorporación de trabajadores que han quedado minusválidos. El sistema de cuotas, introducido en 1983, obligaba a empresas públicas y privadas con más de 50 empleados a reservar el 2% de sus puestos para personas inscritas como desempleados cuya capacidad laboral se ve reducida en un tercio o más. Los datos disponibles sugieren que esta obligación no se ha cumplido nunca, a pesar de la introducción en 1988 de sanciones económicas por inobservancia. La cuota en el caso de los funcionarios es del 3%, pero la investigación concluye que la cuota de trabajadores de la administración pública rara vez se cumple, y que las empresas privadas tienen pocos reparos, o ninguno, en no cumplir su pequeña cuota. El Acuerdo CERMI-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha previsto reforzar el sistema para garantizar su efectividad, permitiendo a las empresas medidas alternativas y estableciendo planes de control y seguimiento.

Las ayudas económicas que reciben las empresas como incentivo para la contratación han tenido cierto grado de éxito, especialmente entre empresas muy pequeñas, aunque la cantidad de la ayuda no se ha aumentado desde 1984. Sin embargo, se va a actualizar su cuantía en 1998 y los minusválidos son actualmente el único grupo desventajado por quienes se pueden pagar estas ayudas. Las empresas también pueden solicitar exenciones sustanciales en la contribución a la Seguridad Social por sus trabajadores minusválidos. Se han introducido incentivos fiscales, que ofrecen una reducción de los impuestos a las compañías que año tras año aumenten el número de empleados minusválidos. Sin embargo, se sugiere que los incentivos económicos disponibles no son suficientes para animar al cumplimiento de la obligación de la cuota, ya que la mayoría de las ayudas económicas por la contratación de minusválidos se otorga a empresas pequeñas que no tienen obligación.

Sólo reciben ayuda económica las personas que sufren el síndrome tóxico, pero el número de minusválidos en autoempleo que se beneficia de ayudas económicas aumentó considerablemente en 1994.

El empleo en talleres de readaptación se ha desarrollado desde que fuera normalizado por la ley de 1982, con más de 11.277 trabajadores minusválidos en 403 talleres en 1994. No se permite el teleempleo y no existen más formas de empleo no convencional. Las personas se dirigen al empleo protegido tras una evaluación multidisciplinaria. Más del 80% de los empleados tienen deficiencias mentales. Los talleres ofrecen contratos laborales o de formación. No se pueden llevar a cabo en organismos públicos, privados o voluntarios. El estado proporciona subvenciones salariales, subvenciones para asistencia técnica y ayudas económicas y subvenciones para la adaptación del lugar de trabajo. Los talleres están exentos de la contribución a la Seguridad Social por sus empleados. No tenemos información sobre su papel en la transición al empleo abierto.

Sin embargo, en 1997 se ha firmado un Acuerdo muy importante entre el CERMI y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para promover el empleo de los discapacitados en el que se ha previsto la potenciación de los Centros Especiales de Empleo, permitiéndose el teletrabajo o trabajo a domicilio y la incorporación de no minusválidos a los mismos. Como medida innovadora se van a crear programas de apoyo al empleo semiprotegido mediante fórmulas de empleo con apoyo a través de la introducción de enclaves en empresas ordinarias o la creación directa de empleo para minusválidos en estas empresas (Programas DISCAP o INSERTA).

En 1995, la población en edad de trabajar (trabajadores entre 16 y 65 años) era de 31.821.200 con una población laboral de 15.564.900 que representan un índice de actividad del 48,9% (36,1% de mujeres y 62,6% de hombres). Una encuesta nacional de 1986, que utiliza el sistema de Clasificación Internacional, encontró 574.226 trabajadores con discapacidades y a 149.944 con minusvalías trabajando en el empleo convencional; el número de personas con minusvalías en búsqueda de trabajo era de 87.640.

### Agradecimientos

Ignacio Matía Prim (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Carlos Pereda (Colectivo IOÉ), Javier Romanyach, José Manuel Sán-

chez-Cervera Senra (Universidad de Madrid), Miguel Ángel Verdugo Alonso (Universidad de Salamanca), Fundación ONCE, Anne Shepherd.

## BIBLIOGRAFÍA

- AHUJA, S. C. (ed) (1992). *Social Security and Other Benefits for the Blind*. Comité de Desarrollo Social, París: Unión Mundial de Ciegos.
- CALEIDOSCOPIA (1995). «Personal and Social Factors in the Integration into the Workforce of Disabled People», Madrid: Caleidoscopia (en español).
- CERMI (1994). *Plan para la reactivación del empleo de las personas con discapacidad*, Madrid: Escuela Libre Editorial.
- CES (Consejo Económico y Social) (1995). *The Employment Situation of Disabled People and Recommendations for Improvement*, Informe No. 5, Madrid: Consejo Económico y Social.
- DE LORENZO, R. (1997). «Preface» in *Labour Market 2000 International Congress*, held at the Palace of Congress, Bruselas, 21 de octubre de 1996, Madrid: Escuela Libre Editorial Fundación ONCE.
- COMISIÓN EUROPEA (CE)(1988). «Report from the Commission on the application of Council Recommendations 86/379/CEE of 24 July, 1986» Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- El Mundo* (1996). «Seven out of ten disabled people are unemployed», 3 de diciembre de 1996, p24.
- FARGAS, J. (1995) «Handicapés et travail en Espagne: cinq alternatives possibles», *Handicaps et Inadaptations, les Cahiers du CT-NERHI*, No.65-66, 39-49.
- GARVÍA, R. (1992). «Mutual dependence between government and private service monopoly: the case of the Spanish blind», 108-135 in Kuhnle, S and Selle, P. (eds) (1992) *Government and Voluntary Organisations: A relations perspective*, Aldershot: Avebury.



- GRAMMENOS, S. (1992). *Disabled Persons: Statistical Data*, Luxemburgo: Oficina para Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- GRAMMENOS, S. (1995). *Disabled Persons: Statistical Data*, Second edition, Luxemburgo: Oficina para Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- IRS EMPLOYMENT TRENDS (1990). «Employing people with disabilities1: government support in the UK and Europe», 470, 4-10.
- LHEUREUX, J. M. (1991). *Éléments pour une réflexion à propos de l'emploi des personnes handicapés dans la C.E.E. (deux tomes)*, Marcinelle (Bélgica): Entente Francophone and Germanophones des Ateliers Protégés.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995). *Guía Laboral*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MISEP (1993). *Basic Information Report Spain: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- MISEP (1995). *Basic Information Report Spain: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- REAL PATRONATO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A PERSONAS CON MINUSVALÍA (1996). *Access of Disabled People to Public Employment*, novena edición, Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía.
- SAMOY, E. with WATERPLAS, I. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report submitted to the Commission of the European Communities*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J. M. (1995). «Contribution from Spain», 87-105 in AEH (1995) *People with a Disability and Labour Law: European Symposium*, Cergy St Christophe: SNA-PIE.
- SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J. M. (1997). «Communication» in *Labour Market 2000 International Congress*, held at the Palace

of Congress, Bruselas, 21 y 22 de octubre de 1996, Madrid: Escuela Libre Editorial Fundación ONCE.

VERDUGO, M. A.; JORDAN DE URRÍES, F. B.; BELLVER, F., y MARTÍNEZ (forthcoming 1997). «Supported Employment in Spain», *Journal of Vocational Rehabilitation*.

VISO, M. G. (1995). «The employment situation in Spain after a decade with the «disabled persons» social integration act», 33-40 in Bengtsson, S (ed) (1995), *Employment of Persons with Disabilities: Colloquium in Connection with a research project*, Copenhagen: Social Forsknings Institutet.

## **ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Agradecemos la sustancial contribución de Paul O'Leary, Bureau of Economic Research, Rutgers University.



## **CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO**

### **Legislación y política sobre minusvalías**

En 1996, el presidente Clinton manifestó: «Debemos forjar una política nacional sobre minusvalías basada en tres credos fundamentales: inclusión, no exclusión; independencia, no dependencia; y capacitación, no paternalismo». El empleo se considera vital a la hora de conseguir la inclusión, la independencia y la capacitación. De hecho, en un discurso en la IL Conferencia Anual Presidencial del Comité sobre el Empleo de Minusválidos, el presidente Clinton sugirió: «El empleo es la clave de la seguridad económica de los americanos... es una tragedia que, actualmente, dos tercios de las personas discapacitadas carezcan de empleo... y es cometido de todos nosotros, empresarios, trabajadores, minusválidos y gobernantes, el trabajar juntos para enmendar esta situación». Se introdujeron nuevas medidas para mejorar el seguimiento que hacen las agencias federales de las cifras de desempleo de minusválidos, y el compromiso de los americanos de poner en práctica la Ley sobre Minusvalías en 1997.

### **Política sobre el mercado laboral**

La política americana considera que los derechos civiles y la libre empresa no son polos opuestos:

La cuestión actual no es un enfrentamiento entre derechos civiles y libre empresa; la libre empresa es para todos contra la injusta e inhumana discriminación y la dependencia que limita la humanidad de los miembros de nuestras familias, y nos ahoga a todos con reglamentación y deuda. Las personas con discapacidades queremos empleos fuera de los servicios de bienestar, empleos, no pleitos; respeto, no condescendencia. Queremos participar plenamente en el sistema de libre empresa (Justin Dart, discurso de la cumbre de la ADA, 1992).

Los cambios de la estructura de producción han tenido importantes consecuencias para los minusválidos. El mercado laboral ha cambiado mucho, la proporción de trabajadores con empleos permanentes, seguros, ha descendido, mientras que han aumentado los empleos temporales y a tiempo parcial. Algunos creen que hay muy poca información sobre muchos de estos cambios y su impacto en la situación cuantitativa y cualitativa de los minusválidos en el mercado laboral. Se considera que los minusválidos actúan como «amortiguador» en los períodos de cambio del mercado laboral. Al igual que ocurre con los miembros de minorías raciales, el empleo de los minusválidos se ha convertido en uno de los modos en que el mercado laboral se adapta al cambio (Yelin y Kazt, 1994; Yelin y Cisternas, 1996).

La política americana intenta integrar a los minusválidos en la mano de obra por medio de iniciativas de apoyo y competitividad y, de forma más limitada, por medio del empleo protegido. La mayoría de las iniciativas federales para fomentar el empleo de las personas con discapacidades se ha orientado al sector competitivo (GAO, 1996d). Algunos servicios federales dedicados al empleo competitivo se ocupan únicamente de los minusválidos, mientras que otros, como la *Job Training Partnership Act*, son parte de iniciativas más amplias a fin de promover las oportunidades de empleo entre los grupos más desfavorecidos dentro del mercado laboral.

El interés se ha centrado en el aumento del número de personas que perciben subsidios por enfermedad e invalidez a largo plazo [el Subsidio por Discapacidad de la Seguridad Social (DI) y el subsidio complementario de seguridad (SSI)] y el escaso número de ellas que se reincorporan al mercado laboral (GAO, 1996a). El éxito o fracaso de la política de empleo y su relación con el aumento de los costes de la administración de subsidios por discapacidad ha atraído gran atención (Rupp y Stapleton, 1995). Los estudios de la Oficina General de Cuentas (GAO) de los Estados Unidos ha centrado su atención sobre los programas federales y de la Seguridad Social orientados a la integración de los minusválidos en el mercado laboral.

Se considera especialmente importante una eficiente coordinación de los servicios, porque, dado que los minusválidos «a menudo encuentran obstáculos en el empleo, que incluyen deficiente formación, falta de medios de transporte y discriminación en el empleo, pueden necesitar servicios de más de un programa para hacer posible el empleo. Sin embargo, cada programa tiene sus propios requisitos de acceso y los solicitantes a menudo tienen que demostrar el cumplimiento de estos requisitos independientemente para cada programa

porque no existen mecanismos efectivos para garantizar la coordinación de los programas» (GAO, 1996d, p.3). La GAO identifica 26 programas centrados en el empleo y otros 57 relacionados con él. Las críticas de la GAO se centran en que no se ha evaluado debidamente la actuación de estos programas. El análisis de Berkowitz (1996) muestra que del gobierno federal dependen 117 programas destinados a personas con discapacidades, con un coste aproximado de 185 millones de dólares en 1995. Más del 90% se destina a servicios sanitarios, mantenimiento de ingresos y apoyo.

El papel de los subsidios de la Seguridad Social a la hora de fomentar y facilitar la reincorporación al trabajo ha recibido especial atención. Los programas del SSDI y del SSI no debían considerarse fuentes de ingresos permanentes y exclusivas, sino, en todos los casos en que sea posible, como el primer paso para mejorar la situación económica de una persona (SSA, 1994).

### **Evolución de la política de empleo para minusválidos**

La legislación federal para la integración de los minusválidos en el mercado laboral tiene una larga historia. En su fase inicial, tendía a concentrarse en las medidas para veteranos de guerra (por ejemplo, la ley Smith-Sears, de 1918). La ley de Seguridad Social, 1935 (P.L. 74-271) proporciona los primeros fondos autorizadas para programas de formación profesional para civiles. La legislación ha ido progresando desde la asistencia a los veteranos de guerra a la asistencia a minusválidos civiles, y ha dejado de centrarse exclusivamente en personas con discapacidades físicas para contemplar todos los tipos de discapacidades (Reed, 1992).

En los Estados Unidos existe una serie de medidas legislativas sobre los derechos civiles que comenzó en 1973 y culminó con la ley de Americanos con Discapacidades de 1990 (ADA). Esta ley refleja ideales americanos sobre la contribución que pueden hacer todos los ciudadanos libres de actitudes y prácticas discriminatorias (Bray, 1992).

Los programas sobre minusvalías de la Administración de la Seguridad Social han cambiado muy poco en los últimos años. Sin embargo, un cambio significativo es el desarrollo en el sector privado de un proceso de «gestión de minusvalías» fomentado por la idea de que el coste total de los empleados discapacitados debe colocarse entre un 6% y un 12% del total de nóminas (Hunt y cols., 1996).

Durante los años 70 y 80, debido al aumento de la concienciación sobre los costes que suponen las minusvalías en la comunidad empresarial (Hunt y cols., 1996), la atención se centró sobre los programas de compensación de los trabajadores y otros programas importantes relacionados con las minusvalías.

### **Diseño y cumplimiento de políticas**

Una serie de autoridades federales se encargan de la implementación de la legislación, programas y servicios destinados a la integración de los minusválidos en el mercado laboral:

- El Departamento de Trabajo se encarga de los Servicios de Empleo, La ley de Asociación para la Formación para el Trabajo, El Programa para Veteranos Minusválidos y el Programa de Empleo de Veteranos.
- La Administración de la Seguridad Social se encarga de la concesión de subsidios por discapacidad (DI/SSI) y de la utilización de los incentivos para fomentar la incorporación de los minusválidos al mercado laboral.
- La Administración de Servicios de Rehabilitación (RSA) funciona como parte del Departamento de Educación y es responsable del desarrollo de la política nacional de asistencia para preparar y colocar en el trabajo. La provisión de servicios para minusválidos se desarrolla principalmente a nivel estatal. Los estados reciben fondos federales, pero también pueden añadir su propia provisión.
- La Agencia para los Veteranos (VA) proporciona formación profesional para veteranos discapacitados y para determinados veteranos que perciben pensiones de la VA.

El Consejo Nacional sobre Minusvalías (antiguamente Consejo Nacional de Discapacidad) es una agencia federal independiente, designada por el presidente, que asesora al presidente, al Congreso y la Administración de Servicios para la Rehabilitación sobre cuestiones relacionadas con las minusvalías, y que también se encarga en la revisión y evaluación de políticas.

El fomento del empleo para minusválidos es responsabilidad del Comité Presidencial sobre el Empleo de Minusválidos. Este Comité es una asociación de organismos públicos y privados a nivel estatal



y nacional, así como de personas que cooperan para aumentar las oportunidades de empleo de minusválidos. Su postura es la de una agencia federal independiente y actúa como asesor para el presidente y recomienda la información de que pueden disponer las empresas y otras instituciones sobre el empleo de minusválidos.

## DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA

En virtud del artículo 505 de la Ley de Rehabilitación de 1973, el término «persona discapacitada» se define:

Excepto en las condiciones mencionada en el punto (B), el término «persona con discapacidades» significa cualquier persona que (i) tenga una deficiencia física o mental que limite sustancialmente una o más de las actividades principales de su vida; (ii) tenga un historial de tal deficiencia o (iii) se la considere como afectada por tal deficiencia<sup>2</sup>.

La definición completa de minusvalía de la DDA es muy similar: a) deficiencia física o mental que limite sustancialmente una o más de las actividades de la persona que la sufre; b) historial de tal deficiencia; c) persona a la que se reconozca como afectada por tal deficiencia. La definición de discapacidad no incluye las categorías de drogodependencias, homosexualidad y bisexualidad, no trastornos del comportamiento sexual.

## ESTADÍSTICAS

Existe información detallada sobre las cifras de personas con discapacidad en los Estados Unidos. Sin embargo, las diferentes definiciones de discapacidad, combinadas con las diferencias de las técnicas de evaluación de la misma, provocan que los cálculos oscilen entre 3,5 y 49 millones (GAO, 1996d). Algunos creen que las estadísticas de personas con discapacidades van a la zaga de las sanitarias y sociales (Consejo Nacional sobre Minusvalías, 1996). No hay estudios regulares a nivel federal que compilen información sobre la población minusválida y, tal como se sugirió, no hay una definición única y aceptada de discapacidad. La tabla US.1. muestra las

---

<sup>2</sup> Las modificaciones de los términos sobre minusvalías implican que el término «minusvalía» de la ley originaria se ha reemplazado en el lenguaje común por el de «discapacidad».

cifras de personas con discapacidad según el estudio sanitario nacional de hogares americanos en 1993.

Además:

- El Centro para el Control de las Enfermedades calcula que entre el 1% y el 2% de la población no institucionalizada viene dado por personas con retraso mental y dos de cada 1.000 personas sufren parálisis cerebral.
- El Centro Nacional de Estadísticas sanitarias afirma que cerca de 1,4 millones de personas utilizan sillas de ruedas en los EE.UU.
- El Comité de Agencias sobre Deficiencias de Aprendizaje, en su informe de 1987 al Congreso, calcula que entre el 5% y el 10% de la población (12-25 millones de personas) sufren problemas de aprendizaje.
- Según el Centro de Discapacidades Psiquiátricas de la Universidad de Boston, 2,5 millones de personas sufren enfermedades mentales graves de larga duración.

### **Índice de desempleo de minusválidos**

El cálculo del índice de desempleo de minusválidos depende del estudio y de la definición que se aplique en cada uno. El informe del censo *Americans with Disabilities: 1991/2*, publicado en enero de 1994, estudió los 48,9 millones de minusválidos de América. De éstos, sólo 14,3 millones tenían empleo; 24,1 millones del total sufrían discapacidades graves.

Los adultos discapacitados en edad laboral de la Oficina Censal de los Estados Unidos se definen en función de la siguiente pregunta: «¿Alguien del grupo familiar sufre un problema de salud o discapacidad que impida el trabajo o limite la cantidad de trabajo que pueden realizar?» Según esta definición, 14.648.000 sufren discapacidad laboral, de los cuales 4.250.484 tienen empleo y 10.397.000 están en situación de desempleo (1991).

Muchos minusválidos desempleados preferirían trabajar; el 42% de los minusválidos desempleados citados en el Estudio de Americanos con Discapacidades NoD Harris (realizado por la Organización Nacional de Minusválidos) manifestó que preferirían trabajar y que

podrían hacerlo (citado en GAO, 1996d). Según las cifras del censo de 1990, los minusválidos tienen el doble de posibilidades de tener que abandonar los estudios antes de terminar la educación secundaria (40% en comparación con el 21%). De forma similar, las personas no discapacitadas tienen más del doble de posibilidades de conseguir un título universitario o de postgrado (21% en comparación con el 9%). (Citado en GAO, 1996d.)

**Tabla US.1. Cifras totales de personas con discapacidades**

<i>Discapacidad</i>	<i>Número</i>	<i>Número por 1000</i>
Deficiencias auditivas .....	23.296.000	84,7
Deficiencias visuales .....	7.525.000	30,6
Deficiencias de lenguaje .....	2.285.000	9,3
Artritis .....	30.833.000	125,3
Amputación de extremidades (excepto dedos)	1.232.000	5,0
Parálisis parcial o completo .....	1.445.000	5,9
Diabetes .....	6.232.000	25,3
Hipertensión .....	27.129.000	110,2
Enfermedades cardíacas .....	19.307.000	78,5
Problemas renales .....	3.061.000	12,4
Lesiones de espalda .....	17.308.000	70,3
Epilepsia .....	1.174.000	4,8

*Fuente: National Center for Health Statistics Annual health. Interview Survey of U.S. Households. Estadísticas atribuidas al Comité Presidencial sobre el Empleo de Minusválidos, 1992.*

Un reciente estudio indica que el 43% de los jóvenes discapacitados siguen en situación de desempleo durante tres a cinco años después de terminar los estudios; el 36% abandonan los estudios antes de graduarse y menos del 17% acceden a estudios de formación profesional después de la enseñanza secundaria o a programas educacionales (NIDDR, 1994).

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

### Servicios de empleo convencionales

Los Servicios de Empleo Convencionales son responsabilidad del Departamento de Empleo. Los servicios de empleo estatales y fede-

rales prestan especial atención a los minusválidos; del personal de cada oficina local, una persona al menos se dedica a la asistencia a minusválidos. En 1994 los servicios de empleo proporcionaron asistencia a 625.133 personas discapacitadas (3,3% del total de los usuarios de los servicios de empleo).

### **Rehabilitación profesional**

Los servicios profesionales de los Estados Unidos reciben financiación federal, aunque su distribución recae sobre cada Estado. El programa de Servicios de Rehabilitación Profesional (VR) se basa en el título I de la Ley de Rehabilitación de 1973. La ley contempla el uso de los fondos y define los grupos prioritarios que pueden optar a estos servicios. Reed (1992) señala la importancia de la omisión del término «profesional» del título de la Ley, y observa que «por primera vez se estableció un sistema de prioridades para ayudar a las personas con minusvalías más graves y se consideró que los talleres de readaptación eran lugares adecuados para el empleo de las personas con discapacidades graves que no pueden optar al empleo competitivo» (p. 401).

La Ley de Rehabilitación autoriza la asignación federal de fondos en función de una fórmula (excepto para costes de construcción de instalaciones para la rehabilitación). Cada Estado destinará a ello el 21,3% de los fondos federales que reciba (GAO, 1996d). La ley estipula que cada agencia estatal deberá presentar un plan trienal para poder recibir fondos federales tras su aprobación. Varios departamentos reciben tratamiento de agencia en cuestiones de rehabilitación: la mitad de las agencias están en agencias multiprogramas, como los departamentos de recursos humanos, mientras que una cuarta parte están dentro de los Departamentos de Educación. Hay un total de 80 agencias de rehabilitación profesional financiadas por el gobierno federal. La mitad de los Estados tienen dos agencias, una para invidentes y personas con discapacidad visual y otra para personas con otros tipos de minusvalías (Barnow, 1996).

En 1995 el programa recibió fondos federales por valor de 2.054.000.000 de dólares (Berkowitz, 1996). Los programas de rehabilitación profesional reciben el 90% de los fondos asignados en virtud de la Ley de Rehabilitación (Hearne, 1991). La tabla US.2 muestra el gasto del gobierno federal en servicios de rehabilitación profesional desde 1990.

**Tabla US.2. Gasto federal en servicios de rehabilitación profesional**

<i>Año</i>	<i>Presupuesto en \$</i>
1990.....	1.524.667.000
1991.....	1.628.543.000
1992.....	1.783.530.000
1993.....	1.873.476.000
1994.....	1.967.630.000
1995.....	2.054.000.000

Tanto las agencias públicas como las privadas ofrecen rehabilitación profesional. Las públicas ofrecen servicios a todas las personas que cumplan los requisitos y tienden a dar sus servicios a minusválidos o personas en situación de desempleo, mientras que las organizaciones sin ánimo de lucro que ofrecen rehabilitación se ocupan en su mayoría de personas que solicitan compensación por haber sufrido accidentes laborales. Los gastos los suelen pagar las agencias de seguros, mientras que la demanda de servicios se debe a la necesidad de las empresas de disponer de medios de rehabilitación que permitan a los empleados reincorporarse al trabajo lo más rápidamente posible. En marzo de 1994, la Administración de Servicios Sociales revisó sus normas para permitir al sector privado competir en el campo de la rehabilitación profesional si, transcurridos cuatro meses, la agencia de rehabilitación profesional no ha asumido el caso (Berkowitz, 1996). Los servicios de empleo estatales, destinados a personas con experiencia laboral, ofrecen sus servicios en estrecha colaboración con las agencias estatales de rehabilitación profesional.

Hay otros programas que apoyan las ayudas económicas básicas para formación profesional que ofrecen los Estados. Por ejemplo, el programa de Proyectos Especiales y Demostración de Esfuerzos financió 11 nuevas ayudas económicas y 87 proyectos de continuación de empleo protegido en 1994. Otro programa federal de ayudas económicas se destinó a proporcionar formación para miembros de las Tribus de Nativos Americanos. Las personas que quedan en situación de discapacidad como resultado o durante el servicio militar, en la mayoría de los casos, reciben rehabilitación profesional del Departamento de Asuntos de los Veteranos de los Estados Unidos. Estos programas se estudian más adelante.

## Servicios

Los servicios financiados con fondos para Rehabilitación Profesional incluyen:

- Formación para el trabajo.
- Evaluación.
- Asesoramiento.
- Manutención durante el período de rehabilitación.
- Asistencia personal.
- Tecnología para el empleo o rehabilitación.
- Asistencia en la gestión de negocios.

Para acceder a los servicios de rehabilitación profesional, se debe primero presentar una solicitud para el programa, bien por iniciativa propia o por medio de una agencia de servicios sociales. La Agencia Estatal de Rehabilitación Profesional acepta candidatos enviados por cualquier organismo, e incluye servicios para personas que terminan la enseñanza secundaria o titulados universitarios que no pueden acceder a un empleo a causa de una minusvalía. Para acceder a uno de estos programas, los candidatos deben presentar certificación médica que determine una deficiencia física o mental, que tal deficiencia supone un obstáculo para su trayectoria profesional y que tal obstáculo podría eliminarse con ayuda de los servicios relevantes (Dean y Dolan, 1991).

La evaluación de las aptitudes, habilidades y actitudes de los candidatos constituye la primera parte del proceso de rehabilitación profesional que se desarrolla a nivel estatal. Por medio de ella se consigue la información necesaria para diseñar un plan de rehabilitación, que puede incluir servicios físicos, ocupacionales, de habla o de audición.

El interés principal de los programas de rehabilitación profesional se centra en proporcionar servicios para las personas con discapacidades más graves; cerca del 70% de las personas que utilizan estos servicios sufren discapacidades graves (RSA, 1991). Estos servicios ayudan a las personas a prepararse para asumir un empleo remunerado dentro del límite de sus posibilidades.

Las organizaciones estatales también ofrecen centros de actividad laboral, cuyo interés se basa en la preparación para el trabajo protegido, la formación o el empleo transicional. Los talleres de readaptación capacitan a las personas para asumir un trabajo remunerado en las condiciones del mercado laboral regular. Los centros de empleo transicional son los más parecidos al empleo convencional. Según las estadísticas de la RSA, las agencias estatales rehabilitaron<sup>3</sup> a 202.831 personas en 1991, lo que representa un descenso del 6,1% respecto a 1990. Con todo, el programa de rehabilitación profesional acogió a 941.771 personas. La mayoría de las personas rehabilitadas reciben los servicios que adquiere la agencia (88,2%). Casi la mitad (48,1%) de sus usuarios recibían los servicios directamente de la agencia estatal (RSA, 1991).

Disponemos de información completa sobre el tipo de servicios que recibieron los 202.831 usuarios cuyos casos se cerraron en 1991 considerando su rehabilitación completa. El período medio entre la solicitud hasta la finalización del programa es de 22 meses. Las cifras de servicios proporcionados asciende a 2.528 dólares por persona que termina el programa (en comparación con los 1.573 dólares de 1988). De las personas rehabilitadas, el 94% recibió servicios de evaluación, el 54% recibieron formación, asistencia personal y formación para el empleo, el 40% servicios de recuperación y el 34% de colocación (citado en Barnow, 1996).

### **Resultados de la Rehabilitación Profesional**

Los resultados de los servicios de rehabilitación profesional constituyen un foco de atención. La Oficina General de Cuentas ha criticado duramente tales resultados, señalando que, como media, sólo una de cada 1.000 personas que percibían subsidios por discapacidad se rehabilitaron en un año (GAO, 1996a). El sistema que utilizan los servicios de rehabilitación profesional para medir los resultados se considera insuficiente (que una persona debe estar empleada durante un mínimo de 60 días). Esta opinión crítica la apoyan otros expertos: «La incapacidad de rehabilitar a personas después de que hayan superado los requisitos de acceso a pensiones de jubilación del DI... demuestra un fallo importante de la política actual sobre minusvalías» (Berkowitz y Dean, 1996, p. 223).

Hearne (1991) señala que los participantes de los programas de formación profesional ganaban 5,55 dólares de por vida por cada dó-

<sup>3</sup> Según la definición basada en «casos cerrados» de las estadísticas de la RSA.

lar invertido, y por cada dólar gastado en rehabilitación profesional, 11 dólares contribuían a la base fiscal. Sin embargo, el servicio no está integrado con otros sistemas de apoyo e incentivos, y los requisitos de solicitud, la complejidad de su administración y las listas de espera provocan nuevas dificultades (Hearne, 1991). Otras críticas se centran sobre las políticas estatales de enviar a rehabilitación profesional a un número limitado de personas, y que las agencias seleccionan principalmente a los usuarios que tienen mayores posibilidades de encontrar empleo después del período de rehabilitación, lo cual entra en conflicto con el objetivo fundamental de ofrecer servicios para las personas con discapacidades más graves y puede empeorar la situación de las personas que sufren largos períodos de desempleo (Dean y Dolan, 1991; GAO, 1996a). Se ha señalado la falta de supervisión del proceso de envío de candidatos y la ineficacia de los sistemas de reembolso como incentivo para que las agencias de rehabilitación profesional contraten personas que perciben subsidios (GAO, 1996a). Al igual que con otros programas de participación federal y estatal, los servicios de Rehabilitación Profesional permiten la aplicación de criterios discrecionales de las agencias estatales.

### **Programas de rehabilitación para veteranos**

El Departamento de Asuntos de los Veteranos de los EE.UU. (VA) proporciona un programa especial de formación y rehabilitación para veteranos cuyas discapacidades se derivan de su período de servicio y cumplen determinados requisitos de acceso al mismo. La mayoría de los veteranos de este programa reciben formación y enseñanza en facultades, escuelas técnicas u otras instituciones de enseñanza. Aunque estos veteranos cumplen todos los requisitos generales para realizar una ocupación determinada, pueden carecer de la cualificación, formación o experiencia laboral necesarias para comenzar el empleo. En estos casos, el Departamento de Asuntos de los Veteranos puede pagar a la empresa hasta el 50% del salario del veterano mientras éste se encuentra en período de formación o experiencia laboral. Generalmente, este período no excede de 9 meses.

El Departamento de Asuntos de los Veteranos también puede proporcionar formación en el empleo para veteranos con ocupaciones para las que han demostrado aptitudes y habilidades y que están dentro de las limitaciones de su capacidad. La duración de la formación en el empleo puede oscilar entre 6 meses y 4 años. Durante este período, la empresa paga al veterano la misma cantidad que pagaría por una persona que realizara el mismo trabajo en prácticas y el



Departamento de Asuntos de los Veteranos complementa el salario con pagos adicionales mensuales para minimizar la diferencia entre el salario en prácticas y el salario regular.

El Departamento de VA también ofrece una serie de servicios y bienes tales como instrumental y equipamiento, para permitir a los aprendices realizar mejor su trabajo. También proporcionan asistencia a la empresa a la hora de realizar las adaptaciones necesarias. Mientras el veterano reciba servicios de empleo, puede proporcionársele una serie de servicios especiales, tales como lectores para veteranos con discapacidades visuales, intérpretes para veteranos con discapacidades auditivas, y transporte. El gobierno federal destinó 298.132.000 dólares a la Rehabilitación Profesional de los Veteranos en 1995 (Berkowitz, 1996). En 1995, 48.000 veteranos discapacitados recibieron servicios de rehabilitación profesional.

## **Otros servicios especiales**

### **Servicios para invidentes**

El Programa de expendedorías Randolph-Sheppard, dentro del programa de rehabilitación profesional, quedó reconocido legalmente por medio de la ley Randolph Sheppard, y se financia según la discreción de las agencias estatales de rehabilitación profesional que reciben fondos del programa de servicios de rehabilitación profesional. Este programa recibe fondos por valor de 26.700.000 dólares (artículo 110). Este programa de expendedorías tiene por objeto proporcionar empleo remunerado a personas invidentes, en forma de manejo de máquinas expendedoras en instalaciones federales, entre otras. En 1991 había 3.337 invidentes que se ocupaban de 3.337 expendedorías. Los ingresos medios de cada uno eran de 24.331. Desde su introducción en 1936, más de 22.000 invidentes han obtenido empleo en este programa. En 1991, 420 invidentes recibieron formación para desempeñar esta ocupación, mientras que 218 se colocaron como expendedores con licencia.

### **Nómadas e Indios Americanos**

Otros servicios especializados incluyen los programas para agricultores y ganaderos nómadas discapacitados y los servicios especiales para indios americanos discapacitados, cuyo objetivo es apoyar los proyectos que proporcionan servicios de rehabilitación profesio-

nal a los indios americanos discapacitados que viven en las reservas federales o estatales.

### **Personas con discapacidad grave**

La OCDE (1992) señala la tendencia de las organizaciones de voluntarios que se especializan en la oferta activa de servicios. Una de ellas es el Programa de Formación en el Empleo de la Asociación Nacional de Ciudadanos con Retraso Mental, que reembolsa el 50% de los costes de formación en el trabajo durante las primeras 180 horas del mismo, y el 25% durante las 180 horas siguientes. Para solicitarlo, el candidato deberá estar considerado «persona con retraso mental», tener un cociente intelectual menor de 80, edad superior a 16 años y llevar más de 7 días en situación de desempleo. Los puestos deberán ser de carácter permanente, a jornada completa y con remuneración superior al salario mínimo (Comité presidencial de Empleo de Personas Discapacitadas, 1992). Los programas especiales que proporcionan servicios de rehabilitación para personas con discapacidades graves recibió fondos por valor de 19.900.000 en 1995 (Berkowitz, 1996). El objetivo del programa es proporcionar ayuda económica a los Estados y otras agencias y organizaciones públicas y privadas para expandir o mejorar la rehabilitación, tanto profesional como de otra naturaleza, de personas con discapacidades graves, independientemente de su edad o potencial laboral.

### **Jóvenes**

La Alianza Nacional de Transición de Jóvenes con Discapacidades (NTA) se fundó en octubre de 1995 de forma conjunta entre el Departamento de Educación, la Escuela Nacional de Trabajos de Oficina y el Departamento de Trabajo para fomentar la transición de los jóvenes discapacitados a la experiencia post-escolar deseada, que incluye empleo remunerado, enseñanza post-secundaria, formación y vida independiente. Los objetivos de la NTA son:

- mejorar los servicios de transición y sus resultados;
- capacitar a los Estados para planificar llevar a término prácticas efectivas de transición de la escolarización al empleo;
- construir sistemas integrados que reconozcan la importancia de uniformizar las estructuras, políticas y procedimientos de apoyo a los jóvenes discapacitados.

La NTA proporciona asistencia técnica para crear un vínculo entre el personal que se ocupa de la planificación y el cumplimiento de los sistemas de oportunidades de transición escolarización-empleo y una amplia gama de programas, incluidos los financiados por la Oficina de Servicios de Educación Especial y Rehabilitación.

### **Empleados del gobierno federal**

La Oficina de gestión de personal dirige el Programa de Colocación Selectiva, que proporciona a las agencias federales la ayuda necesaria para colocar a los empleados del gobierno federal que han quedado en situación de discapacidad y para contratar empleados discapacitados en los servicios federales (GAO, 1996d).

### **Empleo subsidiado**

Los desafíos a la filosofía del empleo protegido han fomentado la expansión del empleo subsidiado como un modelo alternativo de oferta de servicios. El crecimiento del empleo subsidiado también se ha visto motivado por el creciente número de personas con discapacidades que solicitan soluciones innovadoras al empleo y la formación. El empleo subsidiado se definió formalmente en las enmiendas de la ley de Rehabilitación de 1986 (P.L. 99-506), que estipulaba ayudas económicas para asistencia a los Estados en el desarrollo y la puesta en funcionamiento del empleo subsidiado para personas con discapacidades graves. Esta ley también definía los diferentes modelos de empleo subsidiado.

El empleo subsidiado puede definirse como trabajo competitivo, pagado por la empresa dentro de un entorno integrado, en el que se proporciona apoyo continuado a las personas que anteriormente no tenían experiencia en el trabajo competitivo (Konig y Schalock, 1991). Estos servicios de empleo pueden ser necesarios a corto o a largo plazo, hasta que el empleado se estabilice (Hearne, 1991). Hasta 1987, los programas de empleo subsidiado tenían poco apoyo federal debido a la ley de Rehabilitación.

El Comité Presidencial sobre el Empleo de las Personas con Discapacidades describe tres tipos de empleo subsidiado:

*Colocación individual:* sus características principales son que se coloca a las personas dentro de un entorno integrado y el trabajador recibe apoyo y formación de un tutor.

*Enclaves:* este modelo consiste en unidades pequeñas de minusválidos que trabajan con formación especial o apoyo al empleo dentro de una empresa.

*Equipos móviles:* son pequeños grupos de empleados que trabajan en distintas ocupaciones.

### **Proyectos y financiación**

Hay varias medidas que pueden permitir la financiación del empleo con apoyo. En primer lugar, los Estados pueden recurrir a los fondos del Programa de Rehabilitación Profesional generados en virtud del Título I de la Ley de Rehabilitación de 1973. En 1990, las agencias de rehabilitación profesional estatales desembolsaron aproximadamente 35.000.000 de dólares para empleo con apoyo en virtud del Título I. Las llamadas ayudas para adaptación, concedidas en 1986-87, tuvieron un impacto considerable sobre el crecimiento del empleo con apoyo. Los proyectos especiales para proporcionar empleo con apoyo recibieron 9.079.906 dólares en virtud del Título III de financiación federal para proyectos a nivel estatal (17 proyectos destinados a pasar del empleo protegido al empleo con apoyo) y proyectos a nivel de comunidad (12 proyectos orientados a fomentar prácticas innovadoras).

Otra fuente importante de financiación es el programa de servicios de empleo con apoyo a nivel estatal (Título IV, c), que recibió fondos federales por valor de 36.536.000 dólares en 1995 (Berkowitz, 1996). Este programa de ayudas económicas proporciona a las agencias estatales de rehabilitación profesional ayuda económica para desarrollar y llevar a efecto programas de colaboración con las organizaciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro relevantes. Su objetivo es permitir que las agencias estatales de rehabilitación profesional proporcionen a las personas con discapacidades graves servicios post-colocación, que tradicionalmente eran por tiempo limitado, y que puedan servir como vía de acceso al trabajo con apoyo. La agencia estatal de rehabilitación profesional es responsable de la administración del programa y de firmar acuerdos de colaboración con organizaciones privadas y otras agencias públicas que garanticen el compromiso de extender sus servicios al apoyo en el empleo a largo plazo. Uno de los requisitos de acceso al empleo con apoyo se basa en la incapacidad de los participantes para funcionar de forma independiente en el empleo convencional sin necesidad de servicios de apoyo al empleo. Por ejemplo, una persona discapacitada podría necesitar el apoyo de un tutor.

Otros modos de financiación del empleo con apoyo son los ingresos generales estatales (incluidas las contribuciones de los fondos federales). También pueden conseguirse fondos de las agencias para el retraso mental, el desarrollo de las discapacidades, Agencias de Salud Mental y Medicina y Educación.

Desde su implantación en 1985, el empleo con apoyo ha evolucionado hasta convertirse en parte integrante del programa de rehabilitación profesional estatal-federal. El estudio sobre la práctica del empleo con apoyo (Virginia Commonwealth University, 1991) indicaba que aproximadamente 70.000 personas recibían servicios a través de los programas locales de empleo con apoyo en el año fiscal 1990 (información del Departamento de Educación: Instituto Nacional de Investigación sobre Discapacidad y Rehabilitación, diversos centros de Investigación sobre Rehabilitación y Formación y Prioridades de financiación propuestas para el año fiscal 1993-1994). Fuentes de 1994 (citadas en Bennie, 1996) señalan que había 110.000 personas que utilizaban los servicios de empleo con apoyo.

## Evaluación

No disponemos de información completa sobre la actuación de estos programas (Hearne, 1991). En un estudio de 1989 sobre 500 organizaciones, el 73% de las personas que recibían empleo con apoyo recibían salarios normales (Hearne, 1991). El empleo con apoyo puede satisfacer las necesidades de las personas con discapacidades psíquicas o enfermedades mentales graves. Goldberg y cols. (1990) comparan el sistema de empleo con apoyo con el sistema tradicional de empleo protegido para personas con trastornos del desarrollo, y concluyen que las personas que tenían empleo con apoyo tuvieron una actuación mucho más positiva en el mercado laboral competitivo que los usuarios de empleo protegido.

Revell y cols. (1994) estudiaron el programa nacional y los datos asociados con la práctica del empleo con apoyo a nivel estatal. Encontraron que 74.960 personas participaron en 1991. Las personas con problemas de salud mental y con enfermedades mentales representaban el 62,8% y 22,2% respectivamente de las deficiencias de las personas colocadas en empleos con apoyo; las deficiencias visuales y auditivas constituían el 3,1% y las lesiones cerebrales el 2,1%. La colocación individual fue el modelo más aceptado. Las personas empleadas recibían una remuneración media de 4,45 dólares por hora y una media de 111,44 semanales. El total de fondos para rehabili-

tación profesional era de 74.860.404 y los fondos ajenos al programa de rehabilitación profesional eran de 160.164.338. Según el NIDRR (1993) deberían hacerse más esfuerzos para ayudar a las personas con minusvalías graves. Sólo el 12,2% del total tenían minusvalías graves.

La falta de información sobre la efectividad de los programas es un aspecto importante (GAO, 1996d). Por ejemplo, aunque las organizaciones que proporcionan servicios de empleo con apoyo deben presentar información detallada sobre la participación y la colocación inicial, no están obligadas a realizar un seguimiento de los participantes más que durante 18 meses. Así, es difícil cuáles son los vínculos a largo plazo entre formación y empleo.

Otras críticas al empleo con apoyo incluyen la naturaleza limitada de la financiación federal (GAO, 1996). El apoyo viene dado principalmente por dos programas: uno de ellos proporciona ayuda estatal y el otro financia los proyectos directamente. Además, algunos programas estatales reciben fondos de los servicios de salud.

### **Proyectos con la Industria (PWI)**

Los proyectos con la industria suponen un vínculo entre comercio, industria y agencias que ofrecen servicios de rehabilitación, con el objeto de facilitar empleo remunerado y demostrar el potencial de las personas con discapacidades. Según manifiesta la RSA, «el objetivo del programa PWI es crear una asociación entre comercio, industria, mano de obra y la comunidad de rehabilitación, que lleve al empleo, dentro del mercado laboral competitivo, de las personas con discapacidades» (1991, p.102). Se orienta a crear y expandir las oportunidades de empleo para minusválidos dentro del mercado laboral competitivo.

El PWI es una de las pocas iniciativas federales que hacen que el sector privado participe en el fomento de las oportunidades de empleo para minusválidos (GAO, 1996d). El PWI consta de tres elementos principales: un vínculo con el sector privado (en forma de consejo de asesoramiento), un lugar para realizar la formación (instalaciones para la rehabilitación) y una fuente que remita a los minusválidos al programa (normalmente una agencia de rehabilitación profesional estatal). El proyecto proporciona un gran número de servicios diseñados para satisfacer las necesidades de empleo de diferentes grupos con deficiencias físicas y mentales de diferentes ocu-

paciones y con diferentes niveles de estudios. La ley obliga a cada proyecto a disponer de un Consejo de Asesoramiento Comercial.

Aunque los servicios que ofrece cada programa pueden variar, suelen incluir evaluación, asesoramiento, formación, desarrollo laboral y colocación. Pueden concederse subvenciones a empresas, unidades de rehabilitación profesional estatales y organizaciones privadas.

Ha habido varias enmiendas, en 1973, 1978 y 1984. Desde su fundación, se han producido diversos cambios: las agencias de rehabilitación profesional estatales pueden recibir financiación. Se han introducido criterios de evaluación unificados para ayudas a quienes reciben ayudas del PWI a revisar y evaluar el funcionamiento de sus proyectos.

En 1986, las enmiendas se orientaban a «fomentar oportunidades de empleo competitivo a personas con discapacidades, proporcionar los debidos recursos para la colocación, conseguir que la industria privada participe en el proceso de rehabilitación, en especial a la hora de identificar y proporcionar las oportunidades de empleo y la cualificación y formación necesaria para que los minusválidos puedan optar a un empleo dentro del mercado laboral competitivo».

En 1991, más de 13.000 personas discapacitadas obtuvieron empleo competitivo, con unos ingresos medios de 205 dólares semanales (RSA, 1991).

### **Fondos de la Ley de Asociación y la Formación para el Empleo**

La *Job Training and Partnership Act* de 1981 (JTPA) (P.L. 97-300) intentaba localizar empleos para personas con discapacidades en el sector privado. Su objetivo era formar y colocar en el mercado laboral a las personas en situación «económicamente desfavorecida». Se trata de un proyecto de colaboración entre los sectores público y privado, cuya administración es competencia de la Oficina del Gobernador de cada Estado. La JTPA es el programa federal de formación y colocación más importante.

No se destina específicamente a personas con discapacidades. Cualquier persona que cumpla los requisitos puede optar a los servicios del programa; además, hasta un 10% de los beneficiarios de la JTPA pueden no estar económicamente desfavorecidos, en el sentido

que define la ley, sino ser personas que encuentran obstáculos a la hora de acceder al empleo. Los adultos minusválidos (mayores de 22 años) y los jóvenes (16-21) se consideran económicamente desfavorecidos cuando cumplen los criterios y responden a las definiciones del sistema de bienestar federal, estatal o local. La JTPA puede proporcionar formación práctica en el empleo y reembolsar a la empresa el 50% del salario que reciben los participantes de este programa durante los primeros seis meses.

Hay 28 servicios, que incluyen contratación, asesoramiento, formación práctica en el empleo, programas de desarrollo de hábitos laborales, asistencia durante el período de transición de escolarización a empleo, servicios para personas con empleo no subsidiado y para el desarrollo de un programa individualizado de formación y reciclaje.

El acuerdo con la empresa indica que el aprendiz deberá contratarse con la idea de proporcionarle un puesto de trabajo permanente y a tiempo total. En la mayoría de los casos se han utilizado los fondos de la JTPA para colocar personas con discapacidades leves o moderadas en empleos dentro de la comunidad.

Según el Departamento de Trabajo, cerca de 481.600 personas terminaron el programa en 1993, de los cuales el 14,2% eran minusválidos. Las personas con discapacidades cobraban una media del 6,5% menos que las no discapacitadas una vez se garantizaba el empleo (Departamento de Trabajo de los EE.UU., 1993).

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

EL Título IV de la ley de Derechos Civiles (P.L. 88-352) de 1964 prohíbe la discriminación de las personas por raza, color o nacionalidad, pero no por minusvalía. Sin embargo, la ley se convirtió en el modelo en que se basó la legislación posterior destinada a ayudar a las personas con discapacidades a conseguir una ciudadanía plena.

### **La ley de Rehabilitación de 1973**

La ley de Rehabilitación de 1973 tiene dos objetivos. Como mencionamos anteriormente, formaba la base legal de la oferta de servicios para el empleo de minusválidos, y, en segundo lugar, definía los derechos de los minusválidos dentro de la mano de obra federal. Supuso la primera ley que determinó los derechos de los



minusválidos. Varios artículos prohíben la discriminación de las personas en los campos de las agencias federales (artículo 501), de las personas con contratos federales (artículo 503) y las que reciben ayuda económica federal (artículo 504).

Estas regulaciones se aplican a todas las agencias federales y debía presentarlas el director de cada junta directiva federal. Sin embargo, las primeras regulaciones ejecutorias se presentaron en 1978. Las características de las distintas estipulaciones se detallan a continuación:

### **Artículo 503: Empleo con contratos federales**

El artículo 503 estipula que las empresas que tengan contratos con el gobierno federal por valor superior a 2.500 dólares deberán tomar medidas activas para contratar minusválidos, así como a realizar las adaptaciones<sup>4</sup> que necesiten los empleados con discapacidades físicas o mentales. Esto se aplica a los contratos firmados con agencias federales y subcontratas concedidas por tales empresas. Las empresas que tengan contratos con el gobierno federal por valor superior a 50.000 dólares y más de 50 empleados deberán preparar, implementar y mantener un programa de acción en cada uno de sus locales (RSA, 1991).

La Oficina Federal de Cumplimiento de Programas (OFCP), dependiente del Departamento de Trabajo de los EE.UU., es responsable de la aplicación del artículo 503 de la ley. Esta Oficina trabaja por medio de 10 oficinas regionales situadas en las regiones federales y ha nombrado a la Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Empleo representante suyo para estudiar las demandas que caigan bajo la jurisdicción del artículo 503 y, tal como analizaremos más adelante, de la Ley de Americanos con Discapacidades (RSA, 1991). En 1991 se investigaron 918 demandas en virtud del artículo 503.

### **Artículo 501**

El artículo 501 (9,b) «obliga a todas las agencias federales a presentar planes de actuación positiva para la contratación, colocación y promoción de personas con discapacidades» (Ley de Rehabilitación, 1973).

---

<sup>4</sup> Este término se estudia más adelante.

La intención era que las empresas federales deberían actuar como modelo para el resto de las empresas. Sin embargo, al principio el artículo 504 no se aplicaba a las empresas federales y la discriminación no era ilegal. Fue necesaria una enmienda posterior para proteger a las personas contra discriminación por razones de minusvalías.

### **Artículo 504: No discriminación en programas y actividades que cuenten con el apoyo del gobierno federal o que estén bajo la dirección del mismo**

Cuando el Congreso aprobó el artículo 504 de la Ley de Rehabilitación fue la primera vez que se abordaban los problemas relacionados con el empleo de las personas con discapacidades (Morin, 1990). El artículo 504 prohíbe la discriminación de personas con discapacidades en cualquier actividad o programa con participación federal. Detallan las normas que regulan las responsabilidades de las empresas que contratan o tienen candidatos minusválidos. Estas normas obligan a las empresas a determinar el grado de competencia de los candidatos o empleados minusválidos para realizar las «funciones esenciales»<sup>5</sup> del trabajo, con o sin adaptaciones razonables para ellos. Se considera adaptación razonable cualquier aparato mecánico, eléctrico o humano que compense la discapacidad de una persona. En virtud del artículo 504, deberán realizarse adaptaciones a menos que supongan un «esfuerzo irrazonable» (Morin, 1990; Tucker y Goldstein, 1991).

Este artículo de la ley se trata en la Sección de Derechos Civiles del Departamento de Justicia, que revisa las propuestas de normas relativas a los Derechos Civiles y ayuda a las agencias federales a desarrollar normas apropiadas.

### **Implantación**

La Comisión sobre la Igualdad de Oportunidades de Empleo (EEOC) es responsable de la implantación de medidas de actuación no discriminatorias y positivas relativas al empleo de minusválidos en el gobierno federal. El Comité inter-agencia de Empleo de Personas con Discapacidades es responsable de la cooperar con la EEOC para garantizar que las agencias federales del ramo ejecutivo cumplan las normas legislativas federales sobre contratación, colocación y promoción de personas con discapacidades.

---

<sup>5</sup> Este término se estudia más adelante.

Aunque la Ley de Rehabilitación de 1973 supuso un paso importante, se vio limitada por la imposibilidad de evitar que la mayoría de las empresas privadas discriminaran a los minusválidos. La imposibilidad de definir exactamente el significado de muchos de los términos de esta ley dio lugar a largos litigios. Al considerar la eficacia de la legislación, Tucker y Goldstein (1991) opinan que «en un principio, debía distinguirse entre «adaptaciones razonables» y «acción positiva». La acción positiva, que se orienta a remediar la discriminación anterior, implicaría que las empresas y los administradores de los programas deberían tener entre sus objetivos la contratación de minusválidos. El artículo 504, sin embargo, no contiene requisitos de acción positiva, sino que requiere que «las empresas y las agencias que administran programas realicen las adaptaciones para eliminar obstáculos» (p.100).

Kim (1996) estudia el empleo y la promoción de trabajadores minusválidos en el gobierno federal, analizando su grado, su nivel, su colocación y su promoción. Señala que el total de mano de obra del gobierno federal está en declive, pero que aumenta el número de minusválidos. Generalmente, los minusválidos tienen puestos de menor importancia en el gobierno federal e índices de promoción menores; tienen menos posibilidades de llegar a puestos profesionales y administrativos. Concluye: «Aunque el número de empleados minusválidos está aumentando gradualmente en el gobierno federal, no hay pruebas concluyentes de que se esté avanzando hacia la igualdad en cuestiones de promoción profesional» (p.82). Los minusválidos que no son de raza blanca o que tienen niveles de estudios bajos se encuentran en situación especialmente desfavorecida.

### **Ley de Americanos con Discapacidades (P.L. 101-336)**

La ley de Americanos con Discapacidades (ADA) se aprobó en julio de 1990. Su objetivo era rectificar algunos de los problemas de la ley de Rehabilitación de 1973.

EL Consejo Nacional de Minusvalías presentó informes en 1986 y 1988 recomendando que se legislaran los derechos civiles, lo que propició una época de cambio (Morin, 1990). La ADA era una legislación exhaustiva que contemplaba diferentes áreas, entre las que destaca el empleo y el acceso a bienes y servicios. El Título I, referente al empleo, formaba el núcleo central de la legislación.

El Título I de la ADA recoge los puntos que dejó pendientes el artículo 504 de la Ley de Rehabilitación de 1973, ampliando al sector

privado la prohibición de discriminación de minusválidos en el empleo. Este Título I va en la línea de la terminología del artículo 504 y de las normativas de puesta en práctica del artículo. En este mismo sentido, utilizando la terminología del Título IV de la Ley de Derechos Civiles de 1964, también determina las normas para evitar la discriminación. La ADA estipula (art. 107):

«Los poderes, remedios y procedimientos estipulados ... en la Ley de Derechos Civiles de 1964 serán los poderes, remedios y procedimientos que este Título concede a la Comisión, al Fiscal General u otra persona que denuncie discriminación por minusvalía y que infrinja las estipulaciones de esta Ley, o las promulgadas en el artículo 106, referente al empleo».

La definición de minusvalía del artículo 3(2) de la ADA refleja la del artículo 7(8) de la Ley de Rehabilitación de 1973. El Congreso diseñó las bases de la ADA de acuerdo con el artículo 504 de la Ley de Rehabilitación; y el fundamento de los procedimientos de la Ley reflejan la parte VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964 (Gannon, 1991).

La ADA contempla las empresas, las agencias de empleo, las organizaciones de trabajo y los comités conjuntos de empleados y empresas. Desde julio de 1994 la ley se aplica a todas las empresas con 15 o más empleados (desde julio de 1992 a julio de 1994 se aplicaba a empresas con 25 o más empleados). La EEOC calcula que la ley cubre a 86 millones de personas, que representan el 86% del total de mano de obra.

### **Estipulaciones de la ley**

En virtud de las disposiciones de la ADA, las empresas deben adoptar unos criterios de contratación y promoción uniformes y realizar las adaptaciones necesarias según las limitaciones de sus empleados minusválidos, a menos que esto suponga dificultades irrazonables. Este aspecto lo implementa la EEOC, que tiene autoridad para utilizar en calidad de modelo los remedios y procedimientos estipulados en el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964 y el artículo 504 de la Ley de Rehabilitación.

A diferencia del Título VII de la Ley de Derechos Civiles, en los casos en los que la empresa tenga prohibida la discriminación en

cuestiones de contratación y promoción, en virtud de la ADA, la empresa deberá efectuar las adaptaciones necesarias.

La Ley busca establecer criterios antidiscriminatorios en dos aspectos: los procedimientos de selección de candidatos y garantizar que las pruebas se basen en las aptitudes de los candidatos en lugar de en la discapacidad de los mismos. La Ley prohíbe algunos tipos de discriminación, entre los que destacan la limitación, segregación o clasificación de las personas, los contratos discriminatorios, los métodos que perpetúan la discriminación y la discriminación de las personas que tengan relación con minusválidos, así como ignorar las adaptaciones necesarias. Se contemplan todas las decisiones relativas al empleo, no solamente la contratación. A su vez, las empresas deberán preguntar a los empleados qué necesidades de adaptación tienen.

Las definiciones clave de la Ley se centran en lo que constituye adaptaciones razonables, dificultades excesivas y funciones básicas:

### **Adaptaciones razonables**

La ADA define un número de modificaciones que se consideran «adaptaciones razonables»:

- modificar el elemento físico de las instalaciones de trabajo de manera que sean de fácil acceso para personas que utilizan sillas de ruedas o sufran otras discapacidades que dificulten su acceso a ellas;
- reestructurar un trabajo para que la persona discapacitada pueda realizar las funciones básicas de su trabajo;
- establecer un horario a tiempo parcial o modificarlo (por ejemplo, para adaptarlo a una persona discapacitada que necesite tratamiento o tenga problemas de fatiga);
- recolocar al minusválido en una vacante;
- adquirir o modificar equipamiento o aparatos (tales como comprar un amplificador telefónico para personas con deficiencias de audición);
- adaptar o modificar las políticas o materiales de examen y formación (por ejemplo, hacer un examen oral a las personas que sufren dislexia o modificar la política de no admitir animales en el lugar de trabajo para permitir el acceso a perros-guía);

- proporcionar lectores o intérpretes para personas con deficiencias de visión o audición.

El criterio de razonabilidad de las adaptaciones depende de las circunstancias individuales. El punto más importante del requisito de adaptación es que debe ser individualizado (West, 1991, p.8).

Morin (1990), estudiando las diferencias entre la ADA y la ley de 1973, señala: «El Título I se aplica a las empresas privadas sin subvención del gobierno para cubrir los costes de adaptación.

Sin embargo, el artículo 504 se aplica a las empresas federales o que reciben fondos federales. Así, las empresas contempladas en el artículo 504 pueden estar mejor dispuestas a la hora de cumplir las obligaciones que impone el artículo, porque pueden utilizar los fondos que reciben para cubrir los costes de adaptación».

### **Dificultades excesivas**

La Ley define las dificultades excesivas como los actos que supongan dificultades o gastos significativos para las empresas. Lo que esto sea en realidad depende del tamaño total de la empresa, sus instalaciones, número de empleados, tipo de actividades y presupuesto. Ya que lo que puede considerarse dificultades excesivas depende de cada empresa en particular, los tribunales deciden estas cuestiones analizando cada caso individual. Esto quiere decir que el concepto de dificultades excesivas depende de la empresa y de los objetivos de la ley.

Un estudio de 1982 sobre las empresas con contratos federales contempladas en el artículo 504 de la Ley de Rehabilitación señaló que estas empresas realizaban las adaptaciones a bajo coste o sin coste alguno. Esto contribuyó a la proliferación de críticas por parte de las empresas privadas al efecto de que la ADA les suponía una carga económica importante.

### **Proceso de solicitud de puestos de trabajo en virtud de la ADA**

En virtud de la ADA hay un límite para el tipo de preguntas que se le puede hacer a un candidato. Uno de los objetivos de la ley era aumentar el número de candidatos minusválidos (Gordon, 1992). La

ADA buscaba eliminar los estereotipos sobre las minusvalías en los procesos de selección, obligando a las empresas a basar sus decisiones de colocación en la evaluación individualizada de las cualificaciones de los candidatos minusválidos y no en nociones preconcebidas sobre las limitaciones que podría generar una minusvalía dada. Esto se conseguiría de dos formas: Primero, prohibiendo a las empresas formular preguntas sobre la situación clínica del candidato antes de hacerle una oferta de trabajo. Así, una empresa no puede incluir preguntas sobre discapacidades en los impresos de solicitud ni en la entrevista, aunque la minusvalía sea evidente. Los exámenes médicos sólo se podrán realizar después de que se haya hecho una oferta de empleo, y antes de que comience el mismo. La oferta de tal empleo puede estar condicionada al examen médico, pero éste debe ser fundamental para las funciones esenciales del trabajo. Cualquier examen debe tener carácter imprescindible para las funciones esenciales del trabajo, pero deberá aplicarse a todos los candidatos y sus resultados deberán ser confidenciales. Sólo puede retirarse una oferta de empleo cuando no puedan cumplirse los requisitos incluso con adaptaciones razonables. Existen cláusulas que prohíben que se haga una oferta de empleo que pueda poner en peligro la seguridad del resto del resto de los candidatos o empleados.

En segundo lugar, las personas que soliciten un puesto deben ser capaces de realizar las funciones esenciales del trabajo. Lo que sean estas funciones depende del número de empleados disponibles para realizar cada función o de la cantidad de personas entre las que se puede distribuir el trabajo. No se obliga a las empresas a reducir los cánones por tener que emplear trabajadores no cualificados (Gordon, 1992). Las estipulaciones de la Ley no buscan un trato preferente en la competición por el empleo, sino que se concentra en el concepto de «persona cualificada». Esto responde a la pregunta: ¿Puede el candidato realizar las funciones esenciales que implica el trabajo, con o sin adaptaciones?

## Remedios legales

«Los poderes, remedio y procedimientos estipulados en los artículos 705, 706, 707, 709 y 710 de la Ley de Derechos Civiles de 1964 serán los poderes, remedios y procedimientos que este Título conceda a la Comisión (para la Igualdad de Oportunidades de Empleo), al Fiscal General o a cualquier persona que denuncie discriminación por minusvalía infringiendo las estipulaciones de esta Ley o las normas promulgadas en el artículo 106, referentes al empleo» (ADA).

En virtud del Título VII deberán presentarse los cargos ante la Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Empleo dentro de un plazo de 180 días. Los cargos por discriminación se presentan en las oficinas de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades, localizadas en diversas ciudades de los Estados Unidos. La EEOC investigará y, si encuentra justificación, pedirá a la empresa que rectifique. El interés principal de la Comisión EEOC es intentar una conciliación informal; si no fuera posible, podría comenzar acción legal. El modo en que la ADA se combina con la legislación estatal, como, por ejemplo, la relativa a la discriminación, varía en los diferentes Estados. Por ejemplo, una persona podría disponer de un plazo de hasta 300 días para presentar cargos si existe legislación estatal o local que proporcione remedios legales por discriminación por minusvalía. Si el tribunal considerase que la empresa ha incurrido en prácticas ilegales, podría emitir un mandato judicial que prohibiera a la empresa seguir prácticas de contratación ilegales. Asimismo, los tribunales podrían ordenar la readmisión de trabajadores, la contratación de empleados o cualquier otro remedio legal que juzgaran apropiado.

El Departamento de Justicia investiga y juzga los casos de discriminación de empleados por parte de las agencias de los gobiernos estatales y locales en virtud de la ADA, mientras que la EEOC se encarga de los casos de infracción de la ADA por parte de empresas del sector privado.

La ADA tiene ciertas debilidades: las empresas pueden negarse a realizar modificaciones si éstas suponen dificultades excesivas; la ley no requiere una acción afirmativa para asistir a los minusválidos a conseguir la independencia; son los minusválidos y sus representantes quienes deben conocer el uso de la ley (Reed, 1992). Se discutió la conveniencias de instruir a las personas sobre la ADA, en especial a aquellas que viven en zonas rurales, y proporcionar información adecuada a las pequeñas empresas que funcionan en diversas comunidades y ofrecen sus servicios a minorías.

Fundamentalmente, la ADA no impone como requisito que se forme y eduque a los minusválidos, pero la formación, la educación y los servicios de apoyo adecuados son puntos de especial importancia a la hora de erradicar la discriminación (West, 1991, p.22).

### **Cumplimiento**

La responsabilidad de proporcionar información sobre las obligaciones y los procedimientos de la ADA recae sobre la EEOC, el



Comité Presidencial sobre el Empleo de las Personas con Discapacidad y el Departamento de Justicia de los EE.UU. Hay numerosas publicaciones, hojas informativas y líneas telefónicas de información para ayudar a comprender las estipulaciones de la ley.

El Comité Presidencial sobre la Red de Adaptaciones para el Empleo (JAN), que es un servicio gratuito, lleva desde 1984 asesorando a empresas y particulares sobre adaptación para el puesto de trabajo. Sus funciones se ampliaron en 1990 para incluir información sobre la ADA. Consecuentemente, se dio un aumento de las personas que hacían uso de esta red. A nivel nacional, entre octubre de 1994 y septiembre de 1995, esta red recibió 80.000 llamadas: el 34% se referían al funcionamiento de la ADA y el 13% a adaptaciones para el puesto de trabajo. El coste de las adaptaciones mencionadas por las empresas que utilizan los servicios del JAN se distribuía de la siguiente forma: el 19% de las adaptaciones no suponían coste alguno; el 50% oscilaba entre 1 y 500 dólares y sólo el 12% suponía más de 2.000 dólares. Las empresas señalaron una media de devoluciones de 28,69 dólares en concepto de subsidios por cada dólar invertido en adaptación para el trabajo.

Se ha centrado la atención sobre el funcionamiento práctico de la ADA. «La ADA constituye la legislación laboral más importante de los últimos veinte años, pero no podrá saberse su impacto real sobre la mano de obra hasta que los tribunales elaboren una casuística suficientemente amplia como para servir de base para interpretar la ley (Coil y Rice, 1994, p.504). Los primeros casos relativos a la ADA se están compilando actualmente, si bien todavía es pronto para que esta casuística pueda ofrecer un enfoque general.

En cuanto al número de casos vistos en los primeros catorce meses, hay quien opina que reflejan la buena información de que disponen los minusválidos sobre sus derechos (Coil y Rice, 1994). A partir de la ADA, cada vez más personas se identifican como grupos minoritarios.

Entre el 26 de julio de 1992 y el 30 de noviembre de 1996, se presentaron en la EEO 75.600 casos de discriminación en el empleo; más de la mitad eran por despido improcedente, el 28% por falta de adaptaciones, el 10% sobre irregularidades en los modos de selección, el 8% por acciones disciplinarias injustas y el 12% sobre acoso (datos no publicados de la EEOC). (Aunque la ley y las regulaciones de la EEOC relativas a la ADA no mencionan el acoso por discapacidad, la EEOC lo interpreta como contemplado entre las prohibiciones generales.)

El alto número de denuncias en torno a la selección «tiende a reflejar la existencia de un alto número de personas desempleadas con discapacidades que desean incorporarse al mercado laboral» (Coil y Rice, 1994, p. 493-4). Sin embargo, la ADA no fomenta la reincorporación al trabajo de las personas que perciben subsidios por discapacidad o participan en programas para adultos de la SSI. En su lugar, «la ADA garantiza que su intervención, cuando el estado de salud comienza a afectar al trabajo, retrasará el momento en que tenga que dejarse el trabajo y la necesidad de recurrir a los subsidios por discapacidad» (Burkhauser y Daly, 1996).

No hay una lista de discapacidades contempladas en la ADA, que, en su lugar, cita ejemplos. Sólo un pequeño número de las denuncias presentadas se basan en las situaciones que normalmente se asocian con discapacidad (vista, oído, deficiencias de movilidad, epilepsia). Hasta el 30 de noviembre de 1996, según datos no publicados de la EEOC, la mayoría de las denuncias versaban sobre problemas de espalda (18%), problemas neurológicos (11%), amputación de extremidades (9%), depresión (5%), otros problemas psíquicos (5%) y problemas de corazón (4%). Las empresas y las normas generales de cumplimiento de la ADA prestaron poca atención a las deficiencias mentales (Coil y Rice, 1994). Las deficiencias mentales constituían la categoría menos representada «a la hora de describir un empleo o identificar sus funciones esenciales, las empresas suelen ignorar los requisitos psíquicos del puesto, lo que constituye un grave error» (Coil y Shapiro, 1996, p.28).

Los tribunales están empezando a interpretar algunos de los puntos clave de la ley. Por ejemplo, la adaptación razonable no tiene por qué ser una cuestión individual, aunque debe permitir a una persona discapacitada realizar las funciones esenciales de un empleo, es decir, la adaptación debe ser efectiva. La baja laboral se considera un tipo de adaptación, pero no constituye un compromiso flexible ni permanente (Coil y Shapiro, 1996). Hay algunas complicaciones evidentes, que suponen un conflicto entre la interpretación de la ley que hace la EEOC y la de los tribunales (Coil y Shapiro, 1996). Por ejemplo, la EEOC considera discapacidad la obesidad, mientras que los tribunales no lo hacen. Lo que se considera «limitación sustancial de las actividades de la vida diaria» es uno de los puntos que se están discutiendo actualmente.

Los resultados de las estadísticas no muestran hasta qué punto la ADA ha mejorado la situación de las personas discapacitadas. Los datos de la Oficina del Censo de los EE.UU. sugieren que el índice

de empleo de minusválidos ha aumentado a partir de la introducción de la ADA: del 23,3% en 1991 hasta el 26,1% en 1994. El presidente del Comité Presidencial sobre el Empleo de Personas con Discapacidad lo denominó «la primera medición real del impacto de la ADA sobre el empleo de minusválidos». Sin embargo, los datos anteriores del estudio de población no mostraron tal mejora. Otro estudio mencionado en el Comité Presidencial sobre el Empleo de las Personas con Discapacidades consideró que la industria americana apoyaba en gran medida la ADA.

Los minusválidos han solicitado que el gobierno refuerce su papel en cuanto a la práctica de la ley (Consejo Nacional de Minusválidos, 1996). Se producen dificultades porque el Departamento de Justicia y la EEOC están sobrecargados de denuncias. Otros problemas han surgido porque los medios de comunicación informan sobre casos aislados y presentan la ADA como un ejemplo de regulación excesiva. Podrían reducirse los litigios si se sustituyera el criterio de «dificultades excesivas» por una norma que indicara el coste máximo de los «razonables» (Oi, 1996). Se han criticado las normas impuestas por la EEOC porque no ofrecen orientación suficiente (Kim, 1996). Una serie de estudios citados por el Comité Presidencial sobre el Empleo de las Personas con Discapacidades reflejan que la industria americana apoya en gran medida la ADA. EL GAO ha señalado que evaluará las estipulaciones de la ADA relativas al empleo, pero todavía no ha publicado nada a este respecto.

### **Normas acertadas sobre empleo estatales y locales**

La mayoría de los Estados y localidades tienen normas propias que consideran ilegal la discriminación de los minusválidos, tanto en el empleo como en cualquier otro ámbito<sup>6</sup>. Algunos Estados tienen normas que contemplan específicamente la discriminación de personas con discapacidades físicas o mentales, mientras que otros incluyen la discriminación de los minusválidos de acuerdo con la ley de Derechos Humanos, que protege también a otros grupos. La finalidad común de todas las normas es manifestar que debe darse las mismas oportunidades y trato igualitario en las mismas condiciones y los mismos privilegios a las personas con discapacidades y a las no discapacitadas.

<sup>6</sup> Ver «The Law and Disabled People: Selected Federal and State Laws Affecting Employment and Certain Rights of People with Disabilities» (1980). President's Committee on Employment of the Handicapped.

Algunos Estados están revisando sus leyes para adecuarlas a las estipulaciones de la ADA. Sin embargo, muchos de ellos seguirán teniendo estipulaciones diferentes. Por ejemplo, aplican las normas a empresas con menos empleados u ofrecen remedios legales diferentes. La ADA se aplicará en los casos en que las normas estatales o locales ofrezcan menos protección, pero, en casos en que las normas estatales o locales ofrezcan mayor protección que la ADA, serán las primeras las que se apliquen (Comité Presidencial sobre el Empleo de las Personas con Discapacidades).

## **EMPLEO ABIERTO: INCENTIVOS ECONÓMICOS**

El Congreso ha utilizado a menudo el Código Interno de Ingresos como un medio para alcanzar los objetivos sociales y económicos (Schaffer, 1991). Desde 1976, el Congreso ha reducido las cargas fiscales sobre las empresas para eliminar obstáculos para minusválidos (por medio del artículo 190 del Código de Ingresos), y entre 1978 y 1994 redujo los impuestos sobre las empresas que contrataban determinados grupos de minusválidos [conocido como Crédito Fiscal para Empleos Específicos (TJTC), actualmente desaparecido]. En 1990, después de la entrada en vigor de la ADA, se introdujo un nuevo crédito fiscal, el «crédito de acceso» para reducir la carga fiscal de las empresas que incurrieran en gastos a causa de la ADA.

### **Apoyo a empresas**

#### **Deducciones fiscales y créditos fiscales**

La primera razón para la introducción de la ley de 1976 era: «a pesar de que la legislación federal anterior se orientaba a eliminar los obstáculos físicos y de transporte que encuentran los minusválidos y las personas de edad avanzada, estos obstáculos siguen existiendo en el comercio y en la industria... La creación de incentivos fiscales durante un tiempo limitado podría fomentar una modificación más rápida de las instalaciones y los medios de transporte». En virtud del Código Interno de Ingresos de 1976, las empresas pueden solicitar reducciones fiscales cuando desembolsan hasta 35.000 dólares para la eliminación de obstáculos.

La Ley de Conciliación de Ingresos de 1990 añadió un «crédito de acceso» (artículo 44) al código. Este crédito permite a las pequeñas empresas deducir de sus impuestos la mitad de los primeros

10.000 dólares desembolsados en el cumplimiento de las estipulaciones de la ADA. Las pequeñas empresas que pueden optar a esta deducción deberán tener unos ingresos brutos inferiores a un millón de dólares o tener menos de 30 empleados a tiempo total.

El crédito incluye las cantidades desembolsadas o debidas para:

- eliminar obstáculos físicos o de transporte que impiden el acceso o uso de los mismo por parte de personas con discapacidades;
- proporcionar lectores, grabaciones u otros métodos para que los empleados invidentes puedan utilizar los materiales de trabajo;
- proporcionar intérpretes u otros medios efectivos para que las personas con discapacidades auditivas tengan acceso a materiales de trabajo transmitidos de forma oral;
- adquirir o modificar equipamiento o aparatos para minusválidos;
- proporcionar servicios similares, modificaciones, materiales y equipamiento.

Las estipulaciones de 1990 difieren de las de 1976 en cuatro aspectos:

- Se sustituyó la deducción fiscal por créditos fiscales: la deducción se sustrae de la base imponible, mientras que el crédito se sustrae del impuesto.
- Esta nueva estipulación se aplica solamente a pequeñas empresas.
- El límite de deducciones contempladas en el artículo 190 se redujo de 35.000 a 15.000 dólares.
- Las estipulaciones de 1990 contemplan gastos más generales, especialmente relacionados con «ayudas y servicios especiales».

El crédito fiscal sólo se utiliza para adaptar edificios e instalaciones. No puede utilizarse para la construcción de edificios nuevos. Los costes que cubre deben ser razonables.

Las pequeñas empresas pueden optar tanto a deducciones (artículo 190) como a créditos fiscales (artículo 44), mientras que las grandes empresas sólo pueden optar a deducción. El nuevo crédito fiscal es más ventajoso para las pequeñas empresas y se dirige directamente a ellas.

### **Crédito fiscal para trabajos específicos**

Al igual que las deducciones y créditos mencionados anteriormente, el Crédito Fiscal para Trabajos Específicos era una ventaja fiscal para todas las empresas. Entró en vigor en 1978 (Ley de Ingresos de 1978, P.L. 99-600) y se fue renovando hasta diciembre de 1994. Este crédito fiscal ascendía al 40% del salario que recibía el empleado (hasta un máximo de 6.000 dólares) durante el primer año. Se aplicaba a empresas que empleaban personas pertenecientes a entre 1 y 10 grupos contemplados en la ley, que se vieran afectados por el alto índice de desempleo.

La mayor parte del coste del programa se derivaba de la pérdida de ingresos por impuestos, que se calculaba en 81 millones de dólares en 1991 y en 104 millones de dólares en 1992. En 1991 participaron en el programa cerca de 500.000 personas (en 1989 el 10% eran minusválidos). No tenemos datos posteriores a 1991. Se calcula que el 8% de las personas que se beneficiaban del TJTC eran minusválidos (GAO, 1996d). «Aunque el TJTC podía haber identificado un alto número de personas con discapacidades, la falta de pruebas que demuestren que el programa produjo un aumento del empleo o de los ingresos de tales personas puede indicar que la eliminación del programa tampoco supuso un perjuicio considerable para la población discapacitada de los EE.UU. (Barnow, 1996, p.323).

### **Apoyo a personas discapacitadas**

#### **Incentivos laborales de la seguridad social**

Existen diversos incentivos de la seguridad social para fomentar que las personas que perciben subsidios por discapacidad se incorporen al trabajo. Los siguientes son incentivos para personas que perciben SSDI:

*Período de Trabajo a Prueba (TWP):* Permiten a las personas mantener sus subsidios dinerarios mientras intentan trabajar. Su ob-

jetivo es proporcionar a las personas que perciben subsidios una oportunidad de evaluar su capacidad laboral sin que afecte a sus subsidios. De acuerdo con ello, los participantes pueden mantener sus subsidios dinerarios durante nueve meses de trabajo, que no han de ser consecutivos, y pueden recibir cualquier remuneración sin que afecte al subsidio. Un mes de trabajo a prueba es cualquier mes en que se cobre más de 200 dólares en total. Después del período de prueba, los subsidios pueden mantenerse durante otros tres meses, pero terminarán si el trabajo tiene una remuneración superior a 500 dólares mensuales. Cada persona tiene derecho a nueve meses de trabajo a prueba dentro de un plazo de 5 años; el TWP terminará cuando el período de nueve meses de trabajo a prueba se realice dentro de los últimos 60 meses (GAO, 1996a).

*Ampliación del período de opción (EPE) a subsidios:* Se estableció originariamente en 1980 como parte de las enmiendas a la ley de seguridad social para minusválidos (P.L. 96-265), pero se amplió en 1988 (P.L. 100-203). Su objetivo es proporcionar protección adicional para las personas que se reincorporan al trabajo. Este período comienza después del noveno mes de trabajo a prueba. Este programa implica un período de 36 meses durante el cual el beneficiario vuelve a tener opción a subsidios dinerarios en cualquier mes en el cual sus ingresos se sitúen por debajo del nivel de remuneración por la actividad realizada (en 1996 era de 500 dólares para personas con discapacidades y de 960 dólares para invidentes).

*Exclusión del trabajo por no constituir actividad sustancialmente remunerada (SGA):* Se utiliza para determinar si debe o no tomarse en consideración una actividad laboral a la hora de revisar la discapacidad. En virtud de la SGA se permite el trabajo en la mayoría de los casos, sin que afecte a la capacidad del trabajador para recibir subsidios. La actividad remunerada que no hace perder subsidios incentiva a las personas para que busquen un trabajo limitado en ingresos, con el objeto de que lleve a conseguir que las personas acaben dejando los subsidios. Se considera actividad laboral sustancialmente remunerada la que reporta entre 300 y 500 dólares.

*Eliminación del segundo período de espera:* Además del EPE, los beneficiarios que dejan de percibir seguros de discapacidad no necesitan esperar otros cinco meses para optar a subsidios si se reincorporan dentro de un plazo de 60 meses. Como incentivo para el trabajo, esta medida garantiza que los beneficiarios que no consiguen realizar satisfactoriamente un trabajo y que cumplen los requisitos de opción pueden volver a recibir subsidios más rápidamente.

*Ampliación de la opción a asistencia médica («Medicare»):* Elimina el segundo período de espera para recibir los servicios de «Medicare», que es de 24 meses. Funciona como incentivo, ya que el hecho de intentar la reincorporación al trabajo a largo plazo y no conseguirlo, no impide recuperar el derecho a los servicios de «Medicare». Si se completa el período de trabajo a prueba, se puede optar a los servicios de «Medicare» durante un período adicional de 39 meses.

A continuación se describen los incentivos para personas que perciben SSI:

*Gastos en el trabajo relacionados con las discapacidades:* El artículo 302 de las Enmiendas a la Ley de Seguridad Social para Minusválidos de 1980 estipula que los costes (adquisición, mantenimiento y reparación) de determinados bienes y servicios que necesite una persona discapacitada en su trabajo se deducirán de los ingresos a la hora de determinar el SGA.

*Plan de fomento de la auto-ayuda:* El SSI incluye una norma especial llamada plan de fomento de la auto-ayuda o PASS. El PASS permite a las personas reservar una cantidad de dinero o activos para un plan destinado a fomentar la auto-ayuda. El dinero reservado no reduce la cuantía del SSI. Su objetivo es ayudar a encontrar un empleo o empezar un negocio.

## Resultados

Se considera que los programas de subsidios por discapacidad no están en línea con los intentos de fomentar la incorporación de los minusválidos al mercado laboral. El proceso de solicitud de estos subsidios ha dado gran importancia a la incapacidad laboral y asume que las discapacidades imposibilitan el empleo. Entre 1985 y 1995 las listas del DI/SSI han experimentado un aumento de la proporción de beneficiarios discapacitados que permanecían en las listas durante períodos prolongados (Rupp y Stapleton, 1995; GAO, 1996b). Durante esa década, las personas que percibían DI/SSI aumentaron en un 70%. En 1994, el 31% de las personas que percibían DI y el 57% de los adultos que percibían SSI tenían deficiencias mentales (GAO, 1996a). Según la oficina general de cuentas, «los programas para personas discapacitadas han permanecido prácticamente invariables» (GAO, 1996b, p.4). A pesar de los diferentes incentivos al trabajo, menos de uno de cada 500 beneficiarios del DI dejaron de recibir el subsidio y se incorporaron al trabajo (GAO, 1996a).



Se critica la complejidad de los incentivos al trabajo y el hecho de que la reincorporación al trabajo pueda implicar la pérdida de asistencia sanitaria (GAO, 1996b; Mashaw y Reno, 1996).

Se cree que la rehabilitación profesional contribuye poco a fomentar la reincorporación al trabajo (GAO, 1996b). Las personas reciben poco apoyo del sistema de rehabilitación, aunque un tercio de las personas que reciben subsidios tenga potencial para rehabilitarse. Los servicios de rehabilitación profesional se ofrecen solamente a cerca del 2% de las personas que reciben subsidios (Hennessy y Muller, 1995). Es necesario identificar y ampliar las cualidades de trabajo tanto a personas con experiencia laboral como sin ella, y poner en funcionamiento mecanismos de reincorporación al trabajo (GAO, 1996a). Las agencias estatales rehabilitan una media de uno de cada 100 participantes al año (GAO, 1996a).

Según Yelin (1997), muy pocas personas con discapacidades se incorporan anualmente al mercado laboral, y deberían hacerse esfuerzos para aumentar su participación y fomentar la conservación del empleo. Sin embargo, la organización actual del programa de seguridad social para minusválidos únicamente ofrece fondos para rehabilitación en los casos en los que la persona tiene derecho a optar a subsidios. Para que este programa ayude a los minusválidos a conservar el empleo, éstos deberían disponer de acceso rápido a estos fondos. Las responsabilidades del mercado laboral incluyen, además de cuestiones de discapacidad, otras que determinan la participación dentro del mismo. Así, no tendría efecto la implantación de programas que intentasen mejorar la participación en el mercado laboral basándose solamente en cuestiones de sexo, raza, edad o minusvalía (Yelin, 1997).

EL 8% de las personas que reciben SSI de edades comprendidas entre 18 y 64 años tenían ingresos y sólo el 1% de los beneficiarios del DI tenían ingresos superiores a los 500 dólares mensuales (GAO, 1996a). Las estadísticas anuales de principios de los 90 mostraron que 6.000 de un total de 3 millones de beneficiarios del DI se habían reincorporado al trabajo (GAO 1996a). Muy pocas personas creen que la decisión de intentar reincorporarse al empleo está influenciada por los subsidios laborales (Hennessy y Muller, 1995). Después del período de trabajo a prueba existen desincentivos para ganar más de 500 dólares debido a que las personas perderían sus subsidios (Hennessy y Muller, 1995; GAO, 1996a). La GAO apoya la creencia de que existe un temor específico de perder los seguros médicos. El conflicto entre los diferentes requisitos impuestos para asistencia

federal y los estatales (cartillas de racionamiento de alimentos, y ayudas económicas para vivienda y consumo de energía) también pueden suponer un desincentivo.

### **Empleo por cuenta propia**

El aumento de la proporción de nuevas empresas presenta otro conjunto de oportunidades de empleo para minusválidos, particularmente el tele-trabajo (Greenwood, 1990). A pesar de que los incentivos federales para el desarrollo de las empresas se han reducido desde principios de los 80, a partir de 1980 hubo un crecimiento de los programas de ayuda a las empresas a nivel local y estatal (Nathanson, 1990). Los asesores de rehabilitación tienen capacidad para ofrecer asistencia y proporcionar fondos para el comienzo del empleo por cuenta propia.

La Organización de Pequeñas Empresas de los EE.UU. (SBA) proporciona préstamos a las personas que comienzan un negocio propio. El Préstamo de Asistencia a Minusválidos puede proporcionar también los fondos necesarios para comenzar la actividad comercial. Esto tiene dos dimensiones: por un lado, HAL-1 ofrece préstamos directos y préstamos garantizado a organizaciones públicas y privadas incorporadas por ley federal o estatal que funcionan a favor de los intereses de las personas con discapacidades. Los talleres de readaptación podrían también optar a préstamos o créditos garantizados proporcionados por HAL-1. El HAL-2 también proporciona préstamos directos o garantizados a empresas propiedad de minusválidos y dirigidas por ellos. La minusvalía debe limitar la capacidad de las personas para realizar una actividad empresarial en las mismas condiciones que las personas no minusválidas. Los préstamos concedidos por HAL-1 o HAL-2 tienen un límite de 150.000 dólares en el caso de préstamos directos y de 500.000 o el 90% en caso de préstamos garantizados. Según las leyes federales, el SBA solamente puede conceder préstamos a las empresas que no pueden conseguir fondos a través de medios normales de entidades privadas de crédito. El SBA puede garantizar hasta 750.000 dólares en préstamos concedidos por entidades de crédito privadas. Los tipos de interés en los préstamos directos son del 3% anual.

Aunque los programas de rehabilitación profesional pueden proporcionar ayuda económica para pequeñas empresas, el empleo competitivo sigue constituyendo su interés principal.

Los minusválidos tienen el doble de probabilidades de ser autónomos que el resto de la población general. El 14%, en comparación con el 8% (Arnold y cols., 1995). Existe cierta preocupación, sin embargo, por si los asesores de rehabilitación profesional pueden mantenerse al nivel de las demandas de servicios y si se debería prestar especial atención a los recursos disponibles para el empleo por cuenta propia, en especial en las zonas rurales (Arnold y cols., 1995; Ravesloot y Seekins, 1996).

## **POLÍTICA DE PERSUASIÓN**

La Sección de Desarrollo de Programas del Instituto Nacional para la Investigación de la Rehabilitación (parte de la Oficina de Educación Especial y de los Servicios de Rehabilitación) tiene responsabilidad global sobre las campañas financiadas por el gobierno federal orientadas a fomentar un cambio de actitudes sobre las minusvalías y el empleo.

El Instituto Nacional para la Investigación de la Rehabilitación también ha fundado 10 centros regionales de asistencia técnica a empresas y a minusválidos. Estas organizaciones proporcionan asistencia técnica, formación y recursos sobre todos los aspectos relacionados con la ADA.

La red de adaptación para el trabajo (JAN), dependiente del Comité Presidencial para el Empleo de Personas con Discapacidades, ofrece asesoramiento gratuito sobre la adaptación para el trabajo. El JAN tiene también una base de datos con más de 20.000 adaptaciones específicas.

La gestión de las minusvalías constituye un enfoque que incluye intervención precoz, identifica y proporciona servicios para la reincorporación al trabajo y garantiza que se orientarán los subsidios dinerarios y sanitarios al fomento de la reincorporación al trabajo (GAO, 1996b). Este enfoque se ha recomendado para las personas que puedan percibir SSA (GAO, 1996b y 1996c).

## **EMPLEO PROTEGIDO**

Durante la última década se ha criticado la filosofía del empleo protegido. No se cree que los talleres de readaptación ofrezcan el mejor modo de integración de minusválidos en el mercado laboral.

Antes de finales de los años 90 los servicios de rehabilitación para personas con minusvalías graves se limitaban a trabajo protegido y a programas de actividades de día caracterizados por una lenta transición al mercado laboral abierto (Benshoff, 1990) y por una preocupación cada vez mayor por lo elevado de su coste (Whitehead, 1987).

El empleo protegido consiste en una organización pública o sin ánimo de lucro que, por certificación del Departamento de Trabajo, paga salarios por debajo del salario mínimo a personas con capacidad laboral reducida (artículo 14 (c) de la Ley de Normas Laborales, P.L. 89-601) (Barnow, 1996).

Esta certificación se obtiene de la División de Salarios y Horarios de la Administración de Normas de Empleo, dependiente del Departamento de Trabajo. El empleado recibe un salario moderado ajustado a su productividad, que se calcula en relación con la productividad de una persona no discapacitada que realizara el mismo trabajo. El salario debe reflejar la capacidad de producción del trabajador y se requiere renovación anual. Se calcula que cerca de 7.000 empleados tienen este tipo de certificación, en comparación con los aproximadamente 200.000 trabajadores empleados en este programa. Sin embargo, faltan estudios de evaluación del tema (Barnow, 1996).

El gobierno federal proporciona apoyo indirecto a talleres de readaptación, incluyendo adquisiciones del gobierno federal, exenciones de las leyes salariales federales y préstamos empresariales. Al igual que en el empleo con apoyo, algunos Estados también optan por utilizar sus fondos para financiar programas de desarrollo de las minusvalías que ofrezcan un apoyo a los talleres de readaptación. En 1991, las agencias federales compraron bienes selectivos y servicios a 497 talleres de readaptación, por un total de 431,55 millones de dólares. Como ya mencionamos, el SBA puede conceder préstamos de ayuda a los talleres de readaptación para la constitución o el aumento del capital. Para que los talleres puedan optar a estos préstamos, al menos el 75% de las horas de trabajo de producción directa deben ser realizadas por personas con discapacidades.

## RESUMEN

El empleo se considera un punto central a la hora de garantizar que los minusválidos alcancen su inclusión, independencia y capacitación. Una de las creencias de la política americana es que los derechos civiles y la libre empresa no están en conflicto. Los Estados

Unidos tienen una larga historia de legislación federal orientada a la integración de los minusválidos en el mercado laboral. Inicialmente, esta legislación se concentró en los veteranos de guerra, pero, gradualmente, los servicios de rehabilitación profesional se ampliaron a civiles. El interés sobre las discapacidades físicas se ha reorientado hacia todos los tipos de minusvalías. La Oficina General de Cuentas (GAO) identifica 26 programas dedicados exclusivamente al empleo, y otros 57 relacionados con él. Una de las principales críticas que hace la GAO es que la efectividad de estos programas se ha visto sujeta a poca o ninguna evaluación.

El interés actual se ha centrado sobre el creciente número de personas que reciben subsidios por enfermedad y por discapacidad de larga duración [Subsidio por discapacidad de la Seguridad Social (DI) e Ingresos suplementarios de la seguridad social (SSI)] y sobre el bajo número de personas que se reincorporan al mercado laboral. El papel de los subsidios de la seguridad social a la hora de fomentar y facilitar la reincorporación al trabajo es uno de los puntos que han recibido mayor atención. En el sector privado, un cambio importante ha sido el desarrollo del «proceso de gestión de minusvalías».

La Ley de Americanos con Discapacidades (ADA) define la discapacidad como «a) una deficiencia física o mental que limita sustancialmente una o más de las actividades básicas de la vida de una persona; b) un registro de tal deficiencia; c) considerarse que sufre una deficiencia».

La Administración de Servicios de Rehabilitación (RSA) es responsable del desarrollo de las políticas nacionales dedicadas a la asistencia a personas a la hora de su preparación para el empleo o el acceso al mismo. La RSA funciona como parte del Departamento de Educación y tiene responsabilidad sobre la financiación con fondos federales de los servicios de rehabilitación profesional y del empleo con apoyo. Los Estados reciben fondos federales que pueden complementar con sus propios recursos.

Los servicios de rehabilitación profesional son responsabilidad de los Estados; el Programa de Servicios de Rehabilitación Profesional se define en el Título I de la Ley de Rehabilitación de 1973. La ley destina fondos federales según una fórmula para calcular la cuantía de las subvenciones. La oferta de servicios a nivel estatal puede ser tanto pública como privada. Las agencias de rehabilitación profesional estatales aceptan candidatos enviados por cualquier fuente, incluyendo servicios para ayudar a graduados y estudiantes de secunda-

ria. Inicialmente, el proceso de rehabilitación profesional incluía la evaluación de las aptitudes, capacidades y actitudes de cada persona para diseñar un plan individualizado. Los servicios que se pueden ofrecer para estos fines incluyen formación profesional, orientación y servicios de envío de candidatos, instrumental especial para el empleo, colocación y servicios de seguimiento. La limitada efectividad de los servicios de rehabilitación profesional ha atraído una gran atención.

El cambio en la filosofía de los talleres de readaptación ha fomentado el desarrollo del empleo con apoyo como modelo alternativo de oferta de servicios. También se ha fomentado el crecimiento del empleo con apoyo por el aumento del número de personas con minusvalías graves que requieren soluciones innovadoras a los problemas del empleo y la formación. El empleo con apoyo se define como trabajo competitivo, remunerado e integrado dentro de un entorno en el que (a veces de forma continuada) se proporciona apoyo a las personas que lo necesitan. Se han discutido diferentes modelos de empleo con apoyo, incluidos colocación, enclaves, plantillas móviles y pequeñas empresas.

La asociación de los sectores público y privado en proyectos con la industria intenta establecer vínculos entre empresas, industria y agencias de servicios de rehabilitación. El objetivo es crear y ampliar las oportunidades laborables de los minusválidos en el mercado laboral competitivo.

La *Job Training Partnership Act* ha intentado localizar empleos para personas con discapacidades dentro del sector privado de la industria. Su objetivo se centra más en las personas «desfavorecidas» dentro del mercado laboral que en la oferta de servicios específicamente para minusválidos. La ley puede establecer formación en los lugares de trabajo y reembolsar a las empresas los salarios de los trabajadores que se acogen a estos programas. Existe un conjunto de servicios que pueden ofrecerse en virtud de esta ley.

En los Estados Unidos hay diferentes leyes que contemplan los derechos y las obligaciones de las personas con discapacidades. La Ley de Rehabilitación de 1973 contempla los derechos de los minusválidos dentro de la mano de obra del gobierno federal. Algunos artículos de esta ley prohíben la discriminación de las personas en el campo de las agencias federales (artículo 501), las empresas que tienen contratos con el gobierno federal (artículo 503) y quienes perciben ayuda económica del gobierno federal (artículo 504). La ley

incluye los términos «personas con discapacidades», «funciones esenciales», «adaptaciones razonables» y «dificultades excesivas» dentro de su terminología. La Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Empleo (EEOC) se encarga de poner en práctica la ley y de preparar un informe anual, que presenta ante el Congreso, sobre el empleo de minusválidos en el gobierno federal.

La ADA (1990) se basa en las estipulaciones de la Ley de 1973. Mientras que la primera se ampliaba a las personas minusválidas sólo en relación con contratos con el gobierno federal, la ADA amplía al sector privado la prohibición de discriminar a las personas con discapacidades en el empleo. Mientras que las bases en que se fundamenta son las mismas que las de la ley de 1973, la dimensión de sus procedimientos refleja la parte VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964.

La ADA contempla empresas, agencias de empleo, organizaciones de trabajo y comités conjuntos de trabajadores y empresa. La ley se aplica a todas las empresas con 15 o más empleados. Según sus términos, las empresas deben realizar «adaptaciones razonables» que dependen de la evaluación de las circunstancias de las empresas en cada caso concreto. Los candidatos deben ser capaces de realizar las funciones esenciales del trabajo.

Si una persona siente que ha sido discriminada a causa de su discapacidad, deberá presentar la denuncia en la oficina local de la EEOC, que buscará una conciliación informal, aunque, si no fuera satisfactoria, podría llevar el caso ante los tribunales. Si el tribunal considera que la empresa desarrollaba prácticas ilegales, podría emitir un mandato judicial que impidiera la aplicación de tales prácticas ilegales. El tribunal podría también ordenar la readmisión de los empleados, la contratación de los candidatos o cualquier otro remedio legal que juzgara apropiado.

El número de casos presentados en los primeros meses de aplicación de la ley sugiere que la comunidad de minusválidos está bien informada sobre sus derechos. En noviembre de 1996 se presentaron 75.600 denuncias: la mitad relacionadas con despido improcedente, el 28% por insuficiencias en la adaptación del lugar de trabajo, el 10% por denegación de la contratación y el 12% por acoso sexual. Las condiciones que normalmente se asocian con el concepto de minusvalía (vista, oído, deficiencias de movilidad y epilepsia) constituyen solamente una pequeña parte de las denuncias presentadas. Los problemas de espalda son los más comunes, seguidos de las deficiencias neurológicas. Los tribunales empiezan a interpretar algu-

nos de los términos claves de la ley, incluidos «discapacidad», «adaptación razonable» y «limitación sustancial de las actividades básicas de la vida».

Existen diferentes medidas fiscales que se pueden utilizar para integrar a las personas con discapacidades en el empleo. Se pueden solicitar deducciones fiscales (artículo 190 del Código de Ingresos) y créditos fiscales (Ley de Conciliación de ingresos, 1990) para ayudar a las empresas a adaptar sus instalaciones y adquirir equipamiento. Su cuantía varía de las grandes a las pequeñas empresas.

También existe una serie de incentivos de la seguridad social para fomentar que las personas que perciben subsidios por discapacidad (SSDI y SSI) se incorporen al trabajo. Los incentivos al trabajo para personas que perciben SSDI incluyen el Período de Trabajo a Prueba, la ampliación del período de opción y la continuidad de los servicios sanitarios de Medicare, así como la asistencia sanitaria de Medicare para personas con trabajo, remuneración continuada durante los programas de rehabilitación profesional y el pago de los gastos incurridos como consecuencia de la discapacidad. Los incentivos para el trabajo para las personas que perciben SSI incluyen el plan de auto-ayuda para el empleo y el pago de los gastos incurridos durante el trabajo como consecuencia de la discapacidad.

La Organización de Pequeñas Empresas de los EE.UU. proporciona préstamos para personas que crean su propio negocio; los Préstamos de Asistencia a los minusválidos pueden proporcionar capital para comenzar un nuevo negocio. También hay programas para aumentar la concienciación sobre los niveles de tecnología disponibles como ayuda a la rehabilitación.

El trabajo protegido lo ofrecen organizaciones públicas o sin ánimo de lucro que consiguen certificados para pagar salarios por debajo del mínimo a personas con capacidad laboral reducida. Durante las últimas décadas, la filosofía del trabajo protegido ha encontrado numerosos detractores, cuyas críticas se centran en los bajos índices de transición al empleo y la falta de integración laboral.

Existe información extensiva sobre las cifras de personas con discapacidades en los EE.UU. Las diferentes definiciones de discapacidad, combinadas con las diferentes técnicas de evaluación de las discapacidades, hacen que los cálculos oscilen entre 3,5 y 49 millones. Las estadísticas sobre minusvalías van a la zaga de muchos otros campos de estadísticas sociales y sanitarias.



El cálculo del índice de empleo de minusválidos depende del estudio y de las definiciones que se empleen en cada análisis. Los adultos con discapacidades de la Oficina del Censo de los EE.UU. se definen según la respuesta a la pregunta: «¿Alguna persona del núcleo familiar sufre algún problema o discapacidad que les impida trabajar o que limite la cantidad o los tipos de trabajo que pueden realizar?». Según esta definición, 14.648.000 personas sufren discapacidades laborales, de las cuales 4.250.484 tienen empleo, mientras que 10.397.000 se encuentran en situación de desempleo (1991).

### Agradecimientos

Paul O'Leary (Rutgers University) y todas las personas que han contribuido a la edición de 1993.

### BIBLIOGRAFÍA

AMERICANS WITH DISABILITY ACT (1990) (101-336).

ARNOLD, N. L.; SEEKINS, T. and RAVESLOOT, C. (1995). «Self-employment as a vocational rehabilitation employment outcome in rural and urban areas», *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 39, 2, 1-7.

BARNOW, B. (1996). «Policies for people with disabilities in US employment and training programmes», in MASHAW, J.; RENO, V.; BURKHAUSER, R. y BARQUES, M. (eds), *Disability, Work and Cash Benefits*, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

BENNIE, G. (1996). *Supported Employment: Origins, development and current status in New Zealand*, Palmerston North: Garth Benni and Associates.

BENSHOFF, J. (1990). «The role of rehabilitation and the issues of employment in the 1990s, 50-59», in PERLMAN, L. y HANSEN, C. (eds), *Switzer Monograph - Employment and Disability: Trends and issues for the 1990s*, Virginia: Asociación Nacional de Rehabilitación.

BERKOWITZ, M. (1996). «Federal Programs for Persons with Disabilities», unpublished paper, Bureau of Economics Research, Rutgers University.

- BERKOWITZ, M. y DEAN, D. (1996). «Lessons from the vocational rehabilitations/social security administration experience», in MASHAW, J., RENO, V., BURKHAUSER, R. y BARQUES, M. (eds), *Disability, Work and Cash Benefits*, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- COIL, J. y RICE, L. (1994). «The tip of the iceberg: early trends in ADA enforcement», *Employee Relations Law Journal*, 19, 4, 485-506.
- COIL, J. y SHAPIRO, L. (1996). «The ADA at three years: a statute in flux», *Employee Relations Law Journal*, 21, 4, 5-38.
- CONSEJO NACIONAL SOBRE DISCAPACIDAD (1996). *Achieving Independence; the Challenge for the 21<sup>st</sup> Century, A decade of Progress in Disability Policy Setting an Agenda for the Future*.
- DEAN, D. y DOLAN, R. (1991). «Assessing the role of vocational rehabilitation in disability policy», *Journal of Policy Analysis and Management*, 10, 4, 568-587.
- DEPARTAMENTO DE TRABAJO (1993). «Job Training Quarterly Survey: JPTA Titler IIA and III Enrolments, and Terminations during the Program Tear 1993», Washington DC.
- GANNON, M. (1991). «Employment law: Americans with Disabilities Act», *Journal of Corporation Law*, 16, Winter, 315-40.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1996 a). *SSA Disability: Program Redesign Necessary to Encourage Return to Work*, Report to the Chairman, Special Committee on Ageing, US Senate, United States General Accounting Office.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1996 b). *Social Security: Disability Programs Lag in Promoting Return to Work*, Testimony Before the Special Committee on Ageing, US Senate.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1996 c). *SSA Disability: Return to Work, strategies from other systems may improve federal Programs*, Report to the Chairman, Special Committee on Ageing, US Senate, United States General Accounting Office.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1996 d). *People with Disabilities: Federal Programs could work together more efficiently to promote employment*, Report to the Chairman, Subcom-

mittee on Employer-Employee Relations, Committee on Economic and Educational Opportunities, House of Representatives, United States General Accounting Office.

GOLDBERG, R. T.; McLEAN, M. M.; LA VIGNE, R.; FRATO-LILLO, J. y SULLIVAN, F. T. (1990). «Transition of persons with development disability from extended sheltered employment to competitive employment», *Mental Retardation*, 28, 2, 185-213.

GORDON, P. (1992). «The job application process after the Americans with Disabilities Act», *Employee Relations Law Journal*, 18, 2, 185-213.

GREENWOOD, R. (1990). «Employment and Disability: emerging issues for the 1990s», in PERLMAN, L. y HANSEN, C. (eds) 1990, *Switzer Monograph - Employment and Disability: Trends and issues for the 1990s*, 9-16, Virginia: Asociación Nacional de Rehabilitación.

HEARNE, P. (1991). «Employment strategies for people with disabilities: a prescription for change», in WEST, J. (ed), *The Americans with Disabilities Act: From Policy to Practice*, *Millbank Quarterly*, 69, 1/2, 111-129.

HENNESSY, J. C. y MULLER, L. S. (1995). «The effect of Vocational Rehabilitation and work incentives on helping the disabled-worker beneficiary back to work», *Social Security Bulletin*, 58, 1, 15-27.

HUNT, H.; HABECK, R.; OWENS, P. y VANDERGOOT, D. (1996). «Disability and work: Lessons from the private sector», in MASHAW, J.; RENO, V.; BURJHAUSER, R. and BARQUES, M. (1996). *Disability, Work and Cash Benefits*, Michigan: W.E. Upjohn Institute for employment Research.

KIM, P. (1996). «Disability policy: an analysis of the employment of people with disabilities in the American Federal Government», *Public Personnel Management*, 25, 1, 73-88.

KONIG, A. y SCHALOCK, R. (1991). «Supported employment: equal opportunities for severely disabled men and women», *International Labour Review*, 130, 1, 21-37.

MASHAW, J. y RENO, V. (1996). *Balancing Security and Opportunity: the Challenge of Disability Income Policy*, Report of the

Disability Policy Panel, National Academy of Social Insurance, Washington D.C.

MORIN, E. C. (1990). «Americans with Disability Act of (1990)», *Catholic University Law Review*, 40, 189-213.

NATHANSON, N. (1990). «A strategy for small enterprise development by individuals with disabilities», in PERLMAN, L. y HANSEN, C. (eds) 1990, *Switzer Monograph - Employment and Disability: Trends and issues for the 1990s*, 31-34, Virginia: Asociación Nacional de Rehabilitación.

NATIONAL INSTITUTE OF DISABILITY AND REHABILITATION RESEARCH (NIDDR) (1994). *Consensus Statement: School to work: transition for youth with disabilities*, Vol. 1, No. 6, Washington: NIDDR.

OI, W. (1996). «Employment and benefits for people with diverse disabilities», in MASHAW, J.; RENO, V.; BURJHAUSER, R. and BARQUES, M. (eds), *Disability, Work and Cash Benefits*, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1992). *Employment Policies for People with Disabilities: Report by an Evaluation Panel*, Labour Market and Occasional Papers No. 8, París: OECD.

PRESIDENT'S COMMITTEE ON EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES (1992). *Ready, Willing and Available: A Business Guide for Hiring People With Disabilities*.

RAVESLOOT, C. y SEEKIND, T. (1996). «Vocational Rehabilitation Counsellors», Attitudes towards self-employment», in *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 39, 3, 1-13.

REHABILITATION SERVICES ADMINISTRATION (RSA) (1991), *Annual Report 1991*.

REED, K. (1992). «History of federal legislation for persons with disabilities», *American Journal of Occupational Therapy*, 46, 5, 397-408.

REVELL, W. G.; WEHMAN, P.; KREGAL, P.; WEST, M. y RAYFIELD, R. (1994). «Supported employment for persons with severe disabilities: Positive trends in wages, models and fun-

ding», *Training and Education in Mental Retardation and Developmental Disabilities*, 29, 254-264.

RUPP, K. y STAPLETON, D. (1995). «Determinants of the growth in the Social Security Administration's Disability Programs - an overview», *Social Security Bulletin*, 58, 4, 43-69.

SCHAFFER, D. (1991). «Tax incentives», in WEST, J. (ed), *The American's with Disability Act: From Policy to Practice*, *Millbank Quaterly*, 69, 1/2, 293-313.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (SSA) (1994). «Red Book on Work and Supplemental Security Income Work Incentives for People with Disabilities», Electronic Version.

TUCKER, B. P. y GOLDSTEIN, B. A. (1991). *Legal Rights of Persons with Disabilities: an Analisis of Federal Law*, ED 332453, US Department of Education, Washington.

WEST, J. (1991). «The social and policy context of the Act», in WEST, J. (ed), *The American's with Disability Act: From Policy to Practice*, *Millbank Quaterly*, 69, 1/2, 3-25.

WHITEHEAD, C. W. (1987). «Supported Employment: Challenge and Opportunity for Sheltered Workshops», *Journal of Rehabilitation*, Julio/agosto/septiembre, 23-28.

YELIN, E. (1997). «The labor market and persons with and without disabilities», Department o Medicine, Institute for Health Policy Studies and Disability Statistics rehabilitation Research and Training Centre, Universidad de California.

YELIN, E. y CISTERNAS, M. (1996). «The contemporary labour market and the employment prospects of persons with disabilities», in MASHAW, J.; RENO, V.; BURJHAUSER, R. and BARQUES, M. (1996). *Disability, Work and Cash Benefits*, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

YELIN, E. y KATZ, P. (1994). «Making work more central to work disability policy», *The Millbank Quaterly*, 72, 4, 593-619.



**FINLANDIA**





## **CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO**

### **Legislación y política sobre minusválidos**

La integración de los minusválidos en la sociedad finlandesa y la garantía de igualdad de oportunidades constituyen objetivos ampliamente aceptados en cuanto a política. Estos objetivos se alcanzan por medio de legislación sobre derechos y la provisión de los servicios que mejor puedan apoyar su cumplimiento. Los principios de integración y normalización ayudan a definir la orientación de las políticas sobre minusvalías en diferentes áreas de la política social.

### **Política de empleo**

En Finlandia se concede gran valor al trabajo; en principio, todos los ciudadanos tienen derecho al trabajo. Sin embargo, al igual que otras sociedades occidentales europeas, Finlandia está experimentando cambios significativos en la estructura de producción, utilización de la mano de obra y los tipos de trabajo en oferta. Los empleos tradicionales ha sido sustituidos por contratos temporales, por obra y de corto plazo. Han desaparecido ciertos empleos, mientras que puede necesitarse formación para proporcionar la flexibilidad que requieren los empleos que persisten.

La reestructuración económica incluye una reducción del nivel general de demanda de mano de obra, lo cual tiene implicaciones significativas para los grupos marginales.

El índice general de desempleo aumentó del 3,4% en 1990 hasta llegar a un máximo del 18,4% en 1994, para estabilizarse en el 16,4% en 1995 (Ministerio de Trabajo, 1995). Los expertos coinciden en que la demanda general de mano de obra influye decisivamente sobre la situación relativa de los minusválidos que buscan empleo (Haapasalo y cols., 1994; Mannila, 1995).

Ha aumentado el desempleo a largo plazo de los minusválidos, así como su exclusión de mercado laboral (Ministerio de Trabajo, 1995). El gasto de la Seguridad Social en medidas contra el desempleo se multiplicó por ocho entre 1985 y 1994, y actualmente, el gasto en desempleo es más del doble que el coste de las operaciones del mercado de mano de obra activa, tal como se muestra en la tabla F.1.

No resulta sorprendente que esta situación haya propiciado intentos de rectificar el desnivel entre los programas de conservación de ingresos y el uso de programas relativos al mercado de mano de obra activa. Los grupos prioritarios son las personas en situación de desempleo a largo plazo, la juventud desempleada y los minusválidos. Se acepta de forma general que es más importante que las opciones de los minusválidos incluyan educación y reintegración en el mercado laboral, que pensiones por minusvalías (Informe del Seminario del Condado de Oulu, 1994). También se contempla la necesidad de evitar la jubilación anticipada.

**Tabla F.1. Medidas activas para el empleo y ayudas contra el desempleo: Gasto en millones de marcos finlandeses**

<i>Año</i>	<i>Medidas activas</i>	<i>Ayudas contra el desempleo</i>
1985	2.135	1.984
1991	5.176	5.127
1992	6.815	9.837
1993	6.593	13.462
1994	6.127	15.500

*Fuente: Ministerio de Trabajo (1995).*

Los cambios que experimentan los sectores relacionados también tienen consecuencias para los minusválidos y sus actividades laborales. La desinstitucionalización de grupos tales como quienes sufren deficiencias de aprendizaje requiere soluciones originales en cuanto a oportunidades laborales, particularmente teniendo en cuenta las necesidades específicas de los jóvenes y las personas con minusvalías graves (Unión para la Discapacidad Mental, 1993).

## Evolución de la política de empleo para minusválidos

La política general sobre Rehabilitación y Minusvalías en Finlandia nació de la preocupación por ciertos grupos, tales como personas con deficiencias visuales, auditivas y niños con minusvalías. En su fase inicial, la política se basó en los conceptos de caridad y ayuda. A fines del XX la proliferación de organizaciones de minusválidos, en especial de personas con deficiencias visuales y auditivas, contribuyó al desarrollo de la auto-ayuda. Las etapas posteriores de la evolución de los servicios para minusválidos vienen dadas por el desarrollo de las responsabilidades sobre servicios instituidos por ley. Las primeras leyes de Finlandia sobre minusvalías se aprobaron después de la Segunda Guerra Mundial: la Ley sobre Rehabilitación Profesional para Veteranos de Guerra Minusválidos (1942) y la Ley de Bienestar para Minusválidos (1946). Las décadas de 1960 y 1970 constituyeron un período de consolidación y vieron la integración, normalización y expansión de los servicios de empleo para minusválidos. Sin embargo, a fines de la década de 1980, se produjeron importantes cambios en la legislación sobre rehabilitación. En especial, la ley sobre cooperación en cuanto a servicios de rehabilitación obliga a cooperar a las autoridades locales a cargo del bienestar social y educación, al Seguro Social y a las instituciones a cargo de pensiones y empleo. Las prioridades actuales incluyen el fomento de la rápida reincorporación al trabajo y el facilitar la conservación del puesto de trabajo.

El Comité Nacional de Asesoramiento sobre Rehabilitación (Delegación de Rehabilitación), organización nacional cooperante, adoptó su primer programa de acción nacional en 1987, y en 1995 se aprobó un programa revisado. El programa de acción «*De Incapacidad a Capacidad*» (Ministerio de Asuntos Sociales, 1995) es un proyecto de colaboración de los Ministerios de Trabajo, Educación, Asuntos Sociales y Sanidad con diferentes organizaciones para la rehabilitación. «*De Incapacidad a Capacidad*» expone los objetivos políticos de:

- Promoción de la formación profesional y mejora de las cualificaciones para el mercado laboral.
- Empleo dentro del mercado laboral abierto.
- Prevención de la exclusión del mercado laboral.

En 1995, el Consejo Nacional para Minusvalías, organismo en que cooperan administración y minusválidos, adoptó el programa de

acción *«Hacia una sociedad para todos»* (Consejo Nacional para Minusválidas, 1996), basado en los principios de inclusión e integración. Su informe subraya el punto hasta el cual los principales obstáculos para la participación de los minusválidos son cuestiones de actitud, así como los factores del entorno y la dificultad de proporcionar aparatos de ayuda o asistentes para el trabajo. Con el objeto de eliminar estos obstáculos, sugieren que se tomen medidas para facilitar el acceso a los lugares de trabajo, que se fomente el uso de nuevas tecnologías, formación adecuada, colocación y que se proporcione el apoyo que está contemplado actualmente. En opinión del Consejo, cualquier estrategia debe incluir a las patronales y los sindicatos. Estos últimos, argumenta, hasta ahora han tenido muy poca responsabilidad sobre aquellas personas excluidas de la vida laboral.

El empleo de minusválidos se consigue principalmente a través de servicios de empleo convencional, formación y empleo subsidiado. Además, se proporciona rehabilitación profesional especializada y puede pagarse una subvención para empleo a la empresa que contrate minusválidos. Las oficinas de empleo también colocan minusválidos en puestos de trabajo protegido, que conciertan municipalidades, federaciones de municipalidades o comunidades privadas. La financiación de empleos protegidos se concierta mediante el sistema estatal de ayudas económicas para bienestar social y servicios sanitarios. La cuestión de responsabilidad sobre el empleo protegido levantó continuas controversias entre el Ministerio de Asuntos Sociales y el de Trabajo, y en la reorganización de las responsabilidades ministeriales de 1989 no se transfirieron los talleres de producción.

En Finlandia existen más de 70 organizaciones nacionales que defienden los intereses de los minusválidos. Estas organizaciones pueden ofrecer servicios como alojamiento o rehabilitación y llevan a cabo proyectos de investigación y desarrollo. *«Hacia una Sociedad para Todos»* recomienda que las políticas de empleo y personal de las organizaciones de minusválidos presten más atención a la contratación de mayor número de personas con minusválidas, de forma que actúen como ejemplo para el mercado laboral general.

### **Toma de decisiones sobre política y actuación**

A efectos de administración regional, Finlandia se halla dividida en 12 provincias. El gobierno local es independiente de la administración estatal y, a este objeto, el país está dividido en 461 municipalidades responsables del bienestar social y la recaudación de im-

puestos. Los principios de normalización e integración conducen al tema de la responsabilidad sobre la política de empleo de minusválidos y vuelven al hecho de que las medidas en materia laboral se hallan repartidas entre diferentes organismos y autoridades.

### *El Ministerio de Trabajo y la Administración Laboral*

El Ministerio de Trabajo define las prioridades nacionales en política de empleo. Distribuye los recursos anuales entre las Oficinas de Empleo de cada distrito, que son responsables de la planificación y cumplimiento de la política regional de empleo.

Los distritos establecen los objetivos de las Oficinas de Empleo de cada región, que son responsables de la planificación y cumplimiento de la política local de empleo. Esto incluye orientación y rehabilitación profesional e información sobre servicios profesionales. Las Oficinas de Empleo intentan fomentar un mercado laboral eficiente ayudando a los desempleados a encontrar trabajo mediante servicios de colocación, ocupación de vacantes y otros programas. También participan en el pago a personas desempleadas y proporcionan medidas para ayudar a los minusválidos a reincorporarse al trabajo.

La Administración laboral ofrece incentivos económicos para la adaptación de los lugares de trabajo y para el empleo de minusválidos. Asimismo, financian la evaluación y la formación continua de los trabajadores que sufren minusvalías, pagan subsidios para formación y ofrecen ayuda económica a minusválidos que desean establecer negocios propios.

### *El Seguro Social*

El Seguro Social es el organismo con mayores responsabilidades sobre el cumplimiento de la política sobre seguridad social finlandesa. Estas responsabilidades incluyen pensiones, subsidios por minusvalía, subsidios por desempleo, seguro sanitario y subsidios para rehabilitación.

### *La Autoridades para la Protección de los Trabajadores*

Las Autoridades para la Protección de los Trabajadores se ocupan del medio laboral, incluido el acceso a los lugares de trabajo y medidas sanitarias y de seguridad.

### *Las Autoridades Municipales*

Las autoridades municipales locales son responsables de la provisión de empleo protegido y de grupos de atención al consumidor para rehabilitación. También son responsables de la administración de subsidios y proporcionan apoyo económico para asistencia personal, incluido el servicio de intérpretes.

### *El Comité Nacional de Asesoramiento para Rehabilitación*

Depende del Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad y desarrollo, coordina y lleva a la práctica la nueva legislación sobre cooperación referente a la rehabilitación.

La contribución de Finlandia a los Programas Multianuales para el Empleo en los Estados Miembros de la Unión Europea de 1995 (CE, 1996) observó que la división de responsabilidades entre las diferentes autoridades no quedaba clara en cuanto a minusválidos. Defendía la adopción de tareas de forma mejor especificada por parte de las municipalidades y las administraciones laborales, incluida la de organizar la cooperación necesaria con otros organismos públicos.

### *Instituciones Sociales Cooperantes*

El Comité Nacional de Asesoramiento para Rehabilitación (Delegación de Rehabilitación) tiene un importante papel asesor, pero no vinculante, en materia de política de empleo para minusválidos. Tal como dijimos, el Comité incorpora los intereses de los Ministerios de Trabajo, Educación, Asuntos Sociales y Sanidad. También incluye representantes de organizaciones para rehabilitación, del Seguro Social, organismos aseguradores, municipalidades, instituciones sociales cooperantes y organizaciones de minusválidos.

## **DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA**

De acuerdo con la Convención de la OIT relativa a la Rehabilitación y el Empleo profesional de Minusválidos (nº 159, 1983), los servicios de empleo finlandeses consideran minusválida a toda persona «cuya capacidad de asegurarse y conservar un empleo y ascender en su trabajo se haya visto sustancialmente reducida como consecuencia de una deficiencia física o mental debidamente reco-

nocida». La declaración de minusvalía se basa en informes médicos.

La Ley sobre Rehabilitación propuesta por el Seguro Social define al minusválido como la persona «cuya capacidad laboral y de ingresos haya quedado sustancialmente reducida como consecuencia de una deficiencia, daño físico o enfermedad».

## ESTADÍSTICAS

En 1995, Finlandia disponía de una mano de obra de 2,5 millones y tenía un índice de desempleo del 16,4% (Ministerio de Trabajo, 1995). El 8% de la población laboral (definida como toda la población de edades comprendidas entre los 15 y los 74 años) recibía pensión por minusvalía o pensión por minusvalía anticipada.

Entre 1987 y 1990, había entre 40.000 y 43.000 personas minusválidas en busca de empleo registradas en los servicios de empleo finlandeses, entre el 7% y 8% del total de personas en busca de empleo. Desde entonces, tal como se muestra en la tabla F.2, el porcentaje de minusválidos en busca de empleo, en relación con el total, ha descendido debido al significativo aumento del desempleo, aunque el número de minusválidos en busca de empleo haya aumentado sustancialmente hasta 58.000 en 1994. A fines de 1994,

**Tabla F.2. Minusválidos en busca de empleo en relación con el total de personas en busca de empleo**

	<i>Minusválidos en busca de empleo</i>	<i>Total personas en busca de empleo</i>	<i>% del total</i>
1987	39.650	559.227	7
1988	42.894	454.982	8
1989	43.332	513.728	9
1990	42.802	528.829	8
1991	46.256	719.400	6
1992	51.858	907.556	6
1993	55.541	1.028.647	5
1994	58.055	1.047.000	5,5

el desempleo estaba en el 18%, mientras que se calculaba que el desempleo de minusválidos era casi el doble (Ministerio de Trabajo, 1995).

No todas las personas minusválidas en busca de empleo registradas carecen de trabajo, algunas se registran mientras todavía tienen empleo y otras mientras siguen programas de formación y rehabilitación.

Entre enero y agosto de 1995, las oficinas de empleo observaron una media de 47.000 personas en busca de empleo, 33.000 de las cuales estaban desempleadas. Cerca del 40% de los minusválidos sin trabajo llevaban más de un año en tal situación (CE, 1996). El porcentaje de personas con minusvalías graves se calcula entre un 5% y un 10% del total de minusválidos en busca de trabajo.

En el clima económico actual, el acceso de los minusválidos a un puesto de trabajo es cada vez más difícil, y es problemático asegurar la colocación. Se ha deteriorado especialmente la situación de los sordo-ciegos y personas con deficiencias visuales.

Hay quien considera que el empleo subsidiado es necesario para mantener y aumentar el empleo de personas con deficiencias de aprendizaje y que se dediquen más recursos a desarrollar la rehabilitación, prácticas laborales, formación profesional práctica y adaptación al medio laboral (Eronen y Ravaja, 1993).

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

Las autoridades laborales prefieren integrar a los minusválidos dentro de los programas del mercado laboral convencional y fomentar que los minusválidos utilicen las 183 Oficinas de Empleo locales y los servicios que éstas ofrecen.

Las Oficinas de Empleo dirigen a los minusválidos que buscan empleo hacia el empleo abierto, la formación de trabajadores y el empleo subsidiado, tal como se muestra en la tabla F.3.

Desde principios de 1994, la Ley de Empleo incluye una disposición referente a la responsabilidad del Estado sobre la administración y el desarrollo de servicios de rehabilitación profesional para minusválidos como parte de los servicios para el empleo, organizados expresamente para minusválidos, que incluyen orientación profe-



**Tabla F.3. Minusválidos en busca de empleo dirigidos por Oficinas de Empleo hacia el empleo abierto, formación para el mercado laboral para adultos y empleo subsidiado por año**

<i>Número de minusválidos en busca de empleo</i>	<i>Empleo Abierto</i>	<i>Formación para mercado laboral</i>	<i>Empleo Subsidiado</i>
1987 (39.650)	10.986	2.274	8.395
1988 (42.894)	13.688	2.135	12.296
1989 (43.332)	16.848	2.520	12.384
1990 (42.802)	15.604	2.651	7.897
1991 (46.256)	14.558	2.323	13.777
1992 (51.858)	14.213	3.185	12.630
1993 (55.541)	13.599	2.914	11.644
1994 (58.055)	13.593	3.745	13.058

*Fuente: Ministerio de Trabajo (1995).*

sional, sobre colocación y formación y formación para el mercado laboral.

## **Formación**

Los problemas que se han identificado especialmente en relación con la necesidad de formación de los minusválidos son dos: Primero, la situación de los minusválidos jóvenes suscita cuestiones sobre la transición de educación y formación a empleo y sobre posibles problemas de falta de cualificación. Segundo, el aumento de minusválidos adultos supone problemas para aquellos cuya formación haya quedado obsoleta o deficitaria.

### *Evaluación y formación convencional*

En todo el país existen 120 Oficinas de Empleo Multiservicio que ofrecen servicios de orientación profesional y que anualmente utilizan 45.000 personas, la mitad de las cuales son jóvenes. Los minusválidos representan una cuarta parte del total anual.

En 1987 se reformó la formación profesional orientada en parte a aumentar la flexibilidad de la formación profesional proporcionada.

En Finlandia hay 485 Institutos de Formación Profesional con 200.000 plazas. El objetivo es que los minusválidos estudien en estos institutos convencionales tanto en grupos mixtos como especiales. Los estudiantes con minusvalías integrados suponen entre el 3% y el 7% del total de estudiantes de los Institutos de Formación Profesional. Sin embargo, se sugiere que el acceso de los minusválidos a la formación convencional se ve limitado en muchos casos debido a la falta de flexibilidad de los programas y otros obstáculos y condiciones. En 1995 el gobierno finlandés adoptó un programa para aumentar las oportunidades de formación profesional para minusválidos entre 1996 y 1999.

La administración laboral compra formación para el empleo de los Institutos de Formación Profesional, Centros de Formación Profesional, Universidades y empresas privadas. Su criterio de compra se basa en la competitividad. Durante el período de formación para el empleo, se paga un subsidio por persona equivalente al subsidio de desempleo más otro para cubrir transporte y gastos similares. Existen pocas pruebas de la efectividad o ineficacia de los programas de formación, si bien se están realizando estudios para evaluar el impacto de la formación para el empleo sobre las perspectivas laborales.

### *Formación especializada*

Además de la oferta convencional, existen 16 institutos de formación especializada para minusválidos, que instruyen a 1.500 estudiantes, junto con algunas instituciones que se especializan en la formación de grupos especiales; una de ellas ofrece servicios para personas con deficiencias visuales, dos para personas con deficiencias auditivas y tres para personas con deficiencias de aprendizaje. El Estado financia seis de estas escuelas, mientras que el resto se financia por medio de organizaciones privadas con ayudas estatales. Los estudiantes minusválidos reciben apoyo económico y la ayuda necesaria durante su período de formación (Seppäläinen, 1994).

Las investigaciones sugieren que se incorporó al mercado laboral convencional un porcentaje similar al de personas que abandonaron o terminaron cursos de formación para el mercado laboral y de minusválidos que tenían puestos de trabajo subsidiados anteriormente (Mannila, 1993). La formación de adultos no ha cumplido las expectativas de finales de la década de 1980 y un corto número de minusválidos se ha matriculado en cursos de formación. Para rectificar

**Tabla F.4. Minusválidos que comienzan formación para el mercado laboral para adultos concertada por autoridades laborales, 1988-1995**

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1988	2.135
1989	2.520
1990	2.651
1991	2.323
1992	3.185
1993	2.914
1994	3.745
1995	4.450

este problema es necesaria una estrategia orientada a pequeñas y medianas empresas (Mannila, 1995).

### **Empleo subsidiado**

Se ha observado un crecimiento del «trabajo protegido integrado», que comprendía a 600 personas a fines de 1992. El trabajo protegido integrado parece similar a lo que otros países denominan «empleo subsidiado».

En especial, las personas con deficiencias mentales hacen uso de esta forma de oferta y sus actividades se centran en «catering», limpieza y mantenimiento. El coste de esta forma de trabajo protegido integrado es significativamente menor que el de las actividades de trabajo protegido tradicionales. Su coste diario, de 20 a 80 marcos finlandeses, resulta muy favorable en comparación con los 150-200 marcos finlandeses de los talleres para readaptación. Se considera que el empleo subsidiado es un crecimiento lógico de las actividades del «trabajo protegido integrado». Se calcula que, en Finlandia, cerca de 1.500 personas minusválidas ocuparán puestos de trabajo protegido integrado al final de la década (Asociación Finlandesa para el Retraso Mental, sin fecha).

La Fundación para la Promoción del Empleo para Minusválidos ha formado la Red Finlandesa para el Apoyo al Empleo (FINSE) para

fomentar la educación, concienciación y comunicación de buenos modos de actuación en el entorno del empleo subsidiado. Cuenta con más de 90 miembros. El proyecto tiene dos tareas: crear actitudes más favorables frente al empleo subsidiado y eliminar los obstáculos al empleo creados por la estructura del sistema de seguridad social finlandés. El Proyecto de Empleo Subsidiado organizado por la Fundación apunta a desarrollar un modelo finlandés de empleo subsidiado en cooperación con otros subproyectos. Datos clave serán el empleo remunerado dentro del entorno de trabajo integrado, con formación en el lugar de trabajo y apoyo necesario. (Ver Venäläinen, Fundación para la Promoción del Empleo para Minusválidos, sin fecha.)

Además de la coordinación del empleo subsidiado, se han producido iniciativas de servicios específicos. El proyecto «Empleo Subsidiado» de Finlandia recibió fondos de HORIZON y lo utilizaron 170 personas en los tres primeros años.

### **Reincorporación al trabajo y conservación del empleo**

Si la capacidad de trabajo disminuye, las personas deberán tener la posibilidad de formarse para mantener y mejorar su capacidad laboral, así como ser susceptibles de optar por apoyo a la hora de establecerse por cuenta propia. Las personas con minusvalías graves pueden optar a ayudas y adaptación (Seguro Social, 1995).

Entre las prioridades políticas actuales se encuentra el fomento de una rápida reincorporación a la vida laboral y el facilitar la conservación del puesto de trabajo. En 1991 se llevó a cabo una amplia reforma de la legislación sobre rehabilitación para mejorar la capacidad de trabajo y las actividades de la población, para el fomento de lo cual se cuenta con 22 enmiendas a la legislación existente y tres nuevas leyes de gran importancia que se aprobaron a principios de octubre de 1991. Las actividades de rehabilitación del Seguro Social están gobernadas por estas tres leyes:

- Leyes sobre la cooperación en materia de rehabilitación.
- Ley de Rehabilitación que deberá proveer el Seguro Social.
- Ley sobre Subsidios para Rehabilitación.

Los cambios se orientaban a reducir la necesidad de los trabajadores de acudir a pensiones por minusvalía u otros tipos de subsidios

sociales a largo plazo, definir responsabilidades y aumentar la cooperación. Buscaban también reducir las diferencias regionales en cuanto a disponibilidad de servicios para rehabilitación y ampliar su radio de acción a nuevos grupos. Se consolidaron intentos de asegurar que la rehabilitación comenzara en fases tempranas, en especial en el lugar de trabajo. Los cambios produjeron también la estandarización de subsidios de manutención durante el período de rehabilitación y un reparto de responsabilidades más claro (Ministerio de Trabajo, 1995).

Los derechos de los minusválidos a la formación profesional y a la pre-formación estaban garantizados por la estipulación de la obligación del Seguro Social de proporcionar formación para personas cuya minusvalía se derivara de una enfermedad, daño físico o deficiencia que redujera significativamente su capacidad laboral. En 1994 más de 9.000 minusválidos participaron en los programas de formación profesional y pre-formación del Seguro Social.

La responsabilidad sobre la adopción de medidas para mantener la capacidad laboral y de obtener resultados prácticos recae sobre la empresa. La asistencia sanitaria a cargo de la empresa constituye un punto importante. Los problemas relativos a la capacidad de un empleado minusválido para realizar un trabajo pueden resolverse en base a estipulaciones de los convenios colectivos.

Los subsidios por minusvalía se pagan por servicios proporcionados por el Seguro Social. Sólo se paga subsidio si su objeto es que el cliente pueda permanecer, acceder o reincorporarse al trabajo. El Seguro Social proporciona rehabilitación médica a aquellas personas que sufren minusvalías graves y que no cuentan con asistencia institucional y rehabilitación ocupacional a las personas cuya capacidad laboral se ha visto sustancialmente reducida. El subsidio de las personas que tienen derecho a pensiones o a subsidios diarios por desempleo aumentan un 10% mientras dura su rehabilitación. El Seguro Social paga el subsidio por rehabilitación cuando ésta queda decidida.

Cuando el Instituto de Pensiones por Desempleo toma la decisión de rehabilitar, se hace responsable del pago del subsidio de rehabilitación. Desde principios de 1996 han entrado en vigor nuevas enmiendas a las leyes sobre pensiones relativas a la rehabilitación que fomentan la rehabilitación de manera más firme que en el pasado. En lugar de sugerir una pensión fija por minusvalía, los médicos y otros expertos deben considerar la posibilidad de rehabilitación y los Ins-

titutos de Pensiones por Desempleo deben pagar un subsidio fijo para ayudar a conservar a personas con incapacidad parcial dentro del mercado laboral.

El Seguro Social ofrece subsidios de rehabilitación y ayudas para que los minusválidos puedan permitirse estudiar. La tabla F.5 muestra el número de estos subsidios concedidos a minusválidos entre 1988 y 1995.

**Tabla F.5. Número de subsidios de rehabilitación entre 1988 y 1995**

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1988	8.097
1989	8.781
1990	9.598
1991	9.974
1992	9.825
1993	9.082
1994	8.010
1995	5.736

*Fuente: Ministerio de Trabajo (1995).*

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

Finlandia no tiene política de cuotas ni empleo preferente. Tampoco existe legislación anti-discriminación tendenciosa.

### **Legislación anti-discriminatoria**

Las enmiendas al Acta de Constitución (969/1995), que entraron en vigor el 1 de agosto de 1995, renovaron las cláusulas de los derechos fundamentales de los ciudadanos y adoptaron otras nuevas. Una cláusula añadida a la Constitución estipula que no se pondrá a nadie en distinta situación por causa de minusvalía, entre otras. La segunda parte de la reforma del Código Penal finlandés incluye una ampliación de las penas como intento de hacer la política más efectiva (Korpi, 1995).

## **Derecho laboral**

No obstante, los cambios de la Constitución no incluían el empleo, que regula de forma independiente el derecho laboral. En virtud de los términos de dicha legislación, «se dará el caso de discriminación laboral ilegal, si al anunciar vacantes, durante la selección de candidatos o en el curso del empleo, un empleado fuera colocado en situación desigual sin causa suficiente, como consecuencia, por ejemplo, de su estado de salud» (Korpi, 1995). La pena es multa o encarcelamiento hasta un máximo de seis meses. No parece haber información disponible sobre la actuación y efectividad de esta medida laboral en particular.

## **Protección contra el despido**

Los acuerdos sobre la protección contra el despido contienen estipulaciones que reflejan el motivo por el cual puede terminarse un contrato. Los empleados que hayan perdido parcialmente su capacidad laboral durante el curso de un contrato se encuentran entre los grupos más protegidos. El Tribunal Laboral ha interpretado que esta estipulación quiere decir, en casos extremos, que la empresa estará obligada a definir un puesto de trabajo a la medida de tales personas. Sin embargo, después de un año de incapacidad laboral parcial por enfermedad, la empresa tiene el derecho legal de despedir al trabajador si no consigue encontrarle un trabajo adecuado.

## **Entorno laboral**

En virtud de la Ley de Seguridad en el Trabajo, la escala y ubicación de trabajo e instrumental, maquinaria y equipo deberá permitir a los trabajadores realizar su labor debidamente. Una enmienda de 1993 estipula que deberá tomarse en consideración el uso de ayuda técnica y las necesidades de los minusválidos. Este requerimiento se aplica también a las instalaciones y lugares de trabajo. En 1993 se terminó una base de datos finlandesa de ayudas técnicas disponibles para los trabajadores minusválidos.

## **EMPLEO ABIERTO: INCENTIVOS ECONÓMICOS**

### **Subsidios salariales**

En cumplimiento de la Ley de Empleo (257/87), las Oficinas de Empleo tratan de colocar a las personas desempleadas en el mercado

laboral abierto o de proporcionar formación para ampliar sus oportunidades. Si no fuera posible, se ampliarán las oportunidades laborales mediante la oferta de empleo temporal subsidiado con fondos para empleo. Las bases para proporcionar subsidios para empleo se contemplan en la Ley de Empleo (275/87) y el Decreto sobre Empleo (130/93). Se han realizado esfuerzos para aumentar el empleo en los últimos años y ha aumentado el número de empleos subsidiados. Su impacto sobre el índice de desempleo a nivel nacional es del 2,7%. Se ha prestado especial atención a la mejora de la competitividad de los más desfavorecidos dentro del mercado laboral: jóvenes, personas con largos periodos de desempleo y minusválidos.

En 1993 se revisó y aprobó el Decreto sobre Empleo, que incluye estipulaciones sobre el empleo subsidiado para minusválidos. Las personas en situación de desempleo pueden recibir subsidio durante un máximo de seis meses, mientras que una empresa que contrate minusválidos puede recibir subvención durante un máximo de dos años. La cuantía del subsidio cambia según las personas y se calcula a través de los servicios de empleo u otras medidas para el empleo. Cada persona tiene un contrato laboral con una empresa y recibe un salario. El subsidio mínimo se paga a razón de 118 marcos finlandeses diarios. En las oficinas e instituciones públicas el subsidio de empleo cubre el total del salario. La importancia de la mano de obra subsidiada va en aumento (Mannila, 1993, 1995). El porcentaje de minusválidos con empleo subsidiado suponía el 3,3% del total de personas con empleo subsidiado. La cuota en el sector privado se ha doblado entre 1991 y 1994.

A la hora de conceder subsidios de empleo se intenta que no afecten a la competencia entre empresas. No se puede conceder subvención si la empresa ha despedido personal o no ha renovado contratos durante los últimos tres meses o si la concesión de subvenciones resulta en un empeoramiento de las condiciones laborales o pérdida de subsidios para otros empleados. Desde el 1 de abril de 1995 se han endurecido las normas para conceder subvenciones. Sólo se concede subvención a las empresa como apoyo compensatorio para cursos de aprendizaje y cuando una empresa contrata un minusválido deberá contratarlo por tiempo superior a la duración de la subvención. Los cambios también afectaron a la capacidad discrecional de las Oficinas de Empleo en casos particulares, y se hicieron intentos de simplificar el sistema, por ejemplo, aumentar las posibilidades de combinar formación, rehabilitación y empleo subsidiado. Según datos de minusválidos en busca de empleo, el 76% de las colocaciones subsidiadas se centran en el sector públi-



co, mientras que más del 50% son colocaciones en puestos municipales.

Un importante estudio sobre subsidios salariales (realizado por Mannila, 1995 y 1995a) refleja que entre 1987 y 1990 había entre 40.000 y 43.000 minusválidos en busca de empleo. En 1994 la cifra había aumentado a 58.000 y había 13.000 personas con empleo subsidiado. (Ver tabla F.3.) Observó que los minusválidos con empleo subsidiado tenían una visión favorable del trabajo, y que sus empresas tenían una visión favorable de los trabajadores que habían contratado de acuerdo con estas estipulaciones. Al analizar si estos subsidios afectaban a la transición al empleo abierto, las investigaciones revelaron que en 1990, un tercio, y en 1992 una cuarta parte de los minusválidos que en 1988 tenían empleos subsidiados, habían encontrado nuevos puestos de trabajo dentro del mercado laboral competitivo (Mannila, 1995). Estas estadísticas son comparables a las experiencias de los minusválidos que habían recibido formación, y también a las de personas no minusválidas que anteriormente habían tenido empleos subsidiados.

Mannila (1995) observó también que las personas empleadas en el sector privado tenían más posibilidades de encontrar empleo en el sector competitivo que las que trabajaban en empleos similares en el sector público.

### **Puestos remunerados con capacitación práctica**

Mannila (1995) observó el crecimiento de otro tipo de incentivo: «los puestos remunerados con capacitación práctica». Este programa proporciona subsidios para formación práctica aunque la persona no tenga contrato de trabajo. El objetivo de esta iniciativa es ayudar a las personas a adaptarse a la vida laboral y capacitarles para probar nuevos trabajos. Esta medida va principalmente dirigida a jóvenes, en cuyo caso la formación práctica puede conducir a la admisión para formación profesional. El número medio de personas en situación de capacitación práctica era de 4.600 en 1994, si bien no disponemos de estadísticas relativas al número de minusválidos.

### **Ayudas económicas para adaptación**

Hay otro tipo de apoyo económico disponible, que incluye financiación hasta un máximo de 15.000 marcos finlandeses y que se

concede a las empresas para adaptación del lugar de trabajo para minusválidos. Esta financiación puede proporcionarse para pagar a un asistente personal (máximo de 1.500 marcos finlandeses durante dos años). El Seguro Social concede ayudas económicas para asistencia técnica, para adaptación del lugar de trabajo y para formación. Incluye los costes de adaptación de maquinaria y del entorno laboral y puede utilizarse para cubrir costes extraordinarios derivados de la ayuda que los compañeros prestan a los minusválidos en el trabajo.

El Ministerio de Trabajo y las administraciones locales para el empleo conceden ayudas económicas para la adaptación del puesto de trabajo y equipamiento, así como indemnizaciones a empresas durante un máximo de dos años si el empleado minusválido necesita la ayuda de otro empleado. En 1993 se pagaron medidas de apoyo para colocación en más de 3.800 casos.

### **Trabajo por cuenta propia**

Es posible apoyar el auto-empleo concediendo subvenciones a personas desempleadas que planeen establecerse por cuenta propia. El Seguro Social tiene la obligación de subvencionar a los trabajadores autónomos minusválidos con un máximo de 100.000 marcos finlandeses. La tabla F.6 muestra las cifras de minusválidos que obtienen créditos y ayuda económica.

Se puede subvencionar a una persona con 5.000 marcos finlandeses mensuales durante la fase inicial de comienzo de negocio, que normalmente dura entre seis y siete meses. La cifra media de personas que se acogieron a este sistema fue de 4.900 en 1994, y durante ese año se fundó un total de 11.500 nuevas empresas.

### **POLÍTICA DE PERSUASIÓN**

Parece existir poco material disponible sobre política nacional orientada a modificar voluntariamente la actitud frente al empleo para minusválidos. EMPLOYMENT-HORIZONS constituye un nuevo intento de cambiar actitudes a través de campañas nacionales para aumentar la concienciación sobre minusvalías.

Se ha realizado una campaña en conexión con las enmiendas a la legislación sobre pensiones para rehabilitación para fomentar que las empresas favorezcan la rápida reincorporación de los empleados que

sufren riesgos de perder su capacidad laboral. Sin embargo, no se han cumplido los objetivos debido, en parte, al desempleo masivo.

En 1990 las instituciones sociales cooperantes adoptaron una recomendación sobre medidas aplicables en el lugar de trabajo orientadas a mantener la capacidad laboral.

**Tabla F.6. Número de minusválidos que recibieron créditos y ayuda económica entre 1988 y 1995**

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1988	548
1989	642
1990	812
1991	692
1992	422
1993	308
1994	243
1995	190

## EMPLEO PROTEGIDO

El empleo protegido en Finlandia puede dividirse en cuatro tipos principales:

- Trabajo protegido (productivo) para minusválidos.
- Actividades relacionadas con el trabajo para personas con deficiencias de aprendizaje.
- Trabajo terapéutico para personas con enfermedades psíquicas, en el que los participantes reciben dinero de bolsillo en lugar de salarios y en los que las actividades están más relacionadas con la asistencia que con la producción.
- Actividades laborales con propósito social.

Nuestro informe se basa en el primer tipo, trabajo productivo subsidiado.

## Trabajo productivo protegido

En 1970 se instauró la financiación pública de talleres de readaptación, que anteriormente financiaban organizaciones de voluntarios. Actualmente, el trabajo protegido está regulado por las estipulaciones de la Ley para el Cuidado de los Inválidos (1946), las más importantes de las cuales se han integrado en la Ley de Servicios y Asistencia a Minusválidos (1987) (citada en Samoy y Waterplas, 1996). En virtud del artículo 22 de esta ley puede concertarse empleo protegido en talleres para readaptación, en el hogar del minusválido o en cualquier otro lugar que resulte adecuado. La organización financiadora principal puede ser una municipalidad, federación de municipalidades o cualquier otra organización. Los centros de empleo protegido están dirigidos principalmente por autoridades locales, federaciones de municipalidades y organizaciones de minusválidos. La tendencia actual está orientada hacia talleres con dirección menos privada y mayor integración en el conjunto de servicios municipales para minusválidos.

Las municipalidades tienen la obligación de proporcionar trabajo protegido, lo cual pueden realizar con sus propias provisiones, agrupándose con otras municipalidades o contratando otras organizaciones para que proporcionen este servicio. En 1992 existían 126 unidades vigiladas productivas; 25 eran propiedad de la municipalidad, 74 eran de federaciones de municipalidades y 27 privadas. Estas unidades tenían cerca de 2.900 empleados y un coste anual de 476 millones de marcos finlandeses. El Estado y las municipalidades cubrían el 53% de los costes por medio de ayudas económicas, mientras que el resto se financiaba mediante la venta de productos. A finales de octubre de 1992 las deficiencias de las personas empleadas en talleres de readaptación productivos eran:

• deficiencia mental	28%
• deficiencias de aprendizaje	14%
• espalda y piernas	12%
• sensoriales	8%
• otras enfermedades	23%
• otras razones	15%

## **Condiciones laborales en los talleres productivos de readaptación**

Se dirige a los minusválidos hacia los talleres por medio de las agencias de empleo o los servicios de bienestar municipales. Al igual que en muchos otros países europeos, se producen debates acerca de la finalidad de estos talleres para readaptación. Los grupos de minusválidos, por ejemplo, están a favor del empleo protegido dentro del mercado laboral abierto. El Ministerio de Asuntos Sociales y el Programa de Acción Sanitaria sugerían que deberían mejorarse las oportunidades protegidas de transición al mercado laboral abierto.

En el ámbito del trabajo protegido, los empleados tienen un contrato laboral y unas condiciones laborales que vienen determinadas por convenios colectivos para trabajo protegido. Tal como subrayan Samoy y Waterplas (1996), las condiciones laborales vienen determinadas por diferentes convenios colectivos para trabajo protegido para municipalidades o para talleres privados. En términos generales, los salarios son inferiores a los del empleo abierto; en 1992 estaban entre el 87% y el 98% del salario mínimo.

Samoy y Waterplas (1996) comentan el reducido número de plazas de los talleres de readaptación productivos de Finlandia. Finlandia ofrece sólo 1,13 plazas por cada 1.000 trabajadores, cifra muy inferior a la media europea de 2,3. Creen que el futuro de estos talleres no está claro debido al estigma de los salarios bajos y los costes reales de provisión.

Los debates sobre el futuro desarrollo de los talleres de readaptación productivos en Finlandia se centran en las siguientes cuestiones:

- ¿Deberá ser el objetivo de los talleres el empleo o la rehabilitación?
- ¿Deberá ese empleo ser temporal o estable?
- ¿Cuál es el mejor tipo de organización para coordinar los talleres con los nuevos modelos de actividad?
- ¿Cómo debe organizarse la situación financiera de los talleres? (Varanka, 1996).

No se dispone de estadísticas sobre el número de personas que pasan de empleo protegido a empleo abierto, pero se supone que las

cifras son bajas (Varanka, 1996). El empleo protegido forma parte del bienestar social y la asistencia sanitaria. Las organizaciones de minusválidos opinan que debería recaer mayor responsabilidad frente al empleo protegido sobre las autoridades laborales que sobre las de bienestar social. Ha descendido el número de personas con empleo protegido y la tendencia es de un descenso del 4% anual. El aumento del desempleo hace cada vez más difícil la transición de los talleres para readaptación al mercado laboral abierto.

### **Nuevas formas de empleo**

Uno de los proyectos de la ECHO está orientado a la integración de personas con problemas de salud mental, y a desarrollar un nuevo modelo de empleo para este grupo determinado. Comprende empresas sociales, compañías y modelos de empleo subsidiado.

### **RESUMEN**

La inclusión de los minusválidos dentro de la sociedad finlandesa y la igualdad de oportunidades constituyen objetivos políticos ampliamente aceptados.

Los principios de integración y normalización ayudan a definir la orientación de la política sobre minusválidos. En principio, todos los ciudadanos finlandeses tienen derecho al trabajo. Sin embargo, el país viene experimentando profundos cambios en su estructura de producción, utilización de la mano de obra y tipos de trabajo disponibles. Se han hecho intentos de rectificar el desnivel entre los programas de conservación de ingresos y el uso de los programas referentes al mercado laboral activo.

Se considera minusválida a la persona cuyas posibilidades de obtener un trabajo digno se han visto sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia, enfermedad o discapacidad. La declaración de minusvalía se basa en informes médicos.

El empleo de candidatos minusválidos se consigue principalmente por medio de servicios de empleo convencionales, formación y empleo subsidiado. Su objetivo es que los minusválidos estudien en instituciones convencionales, tanto en grupos mixtos como especiales. La administración laboral compra formación de los organizadores: institutos de formación profesional, centros de formación profesional, universidades y empresas privadas.

Puede concertarse rehabilitación profesional especializada para minusválidos y pagarse una subvención de empleo a la empresa que contrate minusválidos. Las oficinas de empleo pueden colocar candidatos minusválidos en puestos de trabajo protegido. Se ha dado un crecimiento del trabajo protegido integrado, similar al que otros países denominan empleo subsidiado. En especial, las personas con deficiencias mentales hacen uso de esta forma de provisión y las actividades se centran en torno a «catering», limpieza y mantenimiento.

El fomento de una rápida reincorporación al trabajo y el facilitar la conservación del empleo constituyen objetivos político prioritarios. En 1991 se produjeron importantes cambios en la legislación sobre rehabilitación, que pasó a obligar a la cooperación entre bienestar social y administraciones laborales. Los cambios aclararon el reparto de responsabilidades y esto aumentó la cooperación, fomentó la intervención precoz y estandarizó los subsidios por rehabilitación. La responsabilidad sobre toma de medidas para mantener la capacidad laboral y para obtener resultados prácticos recae sobre las empresas.

Finlandia no tiene una política de cuotas o empleo preferente, ni legislación anti-discriminatoria tendenciosa. Una cláusula añadida a la Constitución en 1995 estipula que ninguna persona será puesta en una situación desigual por causa, entre otras, de deficiencia. Las modificaciones de la Constitución no contemplaron la cuestión del empleo, que contempla de forma independiente el derecho laboral.

Los acuerdos para la protección frente al despido contienen estipulaciones que definen los casos en que puede terminarse un contrato. En virtud de la Ley de Seguridad en el Trabajo, la escala y localización del trabajo y el instrumental, maquinaria y equipo deberán permitir a los trabajadores realizar su labor adecuadamente. Este requerimiento también se aplica a instalaciones y puestos de trabajo.

Las oportunidades laborales pueden mejorarse por medio de empleo subsidiado con fondos para el empleo. En los últimos años se ha realizado un esfuerzo para mejorar las operaciones de empleo y ha aumentado el número de personas con empleos subsidiados. Los subsidios para empleo pueden dividirse entre apoyo económico para que la empresa pueda pagar los costes y apoyo económico para que la persona desempleada pueda establecerse por cuenta propia y para formación práctica. Puede concederse un subsidio a personas desempleadas durante un máximo de seis meses y durante un máximo de dos años a una empresa que contrate minusválidos. La cuantía del

subsidio depende de los casos particulares, y se calcula a través de los Servicios de Empleo u otros programas de empleo. Cada persona tiene un contrato laboral con la empresa y recibe un salario.

Los puestos remunerados con capacitación práctica proporcionan subsidios para formación práctica, aunque los beneficiarios no cuenten con contrato laboral. El objeto de esta iniciativa es ayudar a las personas a adaptarse a la vida laboral y capacitarles para probar nuevos modos de trabajo. Esta medida va dirigida principalmente a los jóvenes, caso en el cual la formación práctica puede conducir a la admisión para formación profesional.

Otro tipo de apoyo económico va orientado a que las empresas puedan adaptar las condiciones laborales a las necesidades de los minusválidos. Esta financiación puede utilizarse para emplear un asistente personal. Es posible apoyar el auto-empleo mediante subsidios para empleo destinados a personas que planifican establecerse por cuenta propia.

La financiación pública de talleres para readaptación comenzó en 1970. Anteriormente se financiaban a través de organizaciones de voluntarios. Los centros de empleo protegido están dirigidos principalmente por autoridades locales o federaciones de municipalidades, así como por organizaciones de minusválidos. Los minusválidos son orientados hacia estos talleres por medio de las agencias de empleo o servicios municipales de bienestar. El objetivo de los talleres todavía es cuestión controvertida, pues, en términos generales, los salarios son inferiores a los del empleo abierto. No se dispone de estadísticas sobre el número de personas que pasan del trabajo protegido al empleo abierto. El aumento del desempleo ha dificultado la transición de los talleres al mercado laboral abierto.

En 1995 Finlandia disponía de una mano de obra de 2,5 millones y sufría un desempleo del 16,4%. El 8% de la población activa (definida como toda la población de edades comprendidas entre los 15 y los 74 años) percibía pensión por minusvalía o pensión por minusvalía anticipada. Entre 1987 y 1990, el 7-8% de todas las personas en busca de empleo registradas en Finlandia eran minusválidos. En 1994 el número de minusválidos en busca de empleo había aumentado hasta 58.000 (desde 39.650 en 1987), pero su proporción respecto al total de personas en busca de empleo había bajado al 5,5%. A finales de 1994 el desempleo se situaba en un 18%, pero se calcula que el porcentaje de desempleo entre la población minusválida era casi del doble. Aunque no se dispone de cifras oficiales, 1995, cerca del 70% de los mi-



nusválidos en busca de trabajo estaban en situación de desempleo y se calcula que la proporción de personas con minusvalías graves se coloca entre un 5 y un 10% del total de minusválidos que buscan empleo.

### Agradecimientos

Pentti Lehmijoki (Ministerio de Trabajo), Katri Pykko (Federación Finlandesa para el Bienestar Social), Simmo Mannila (Fundación para la Rehabilitación), Anna Metteri (Universidad de Tampere), Invalidiliittory (Asociación Nacional de Minusválidos), Asociación Internacional de Minusválidos, Fundación para la Promoción del Empleo de Minusválidos en Finlandia, Fundación para la Rehabilitación, Asociación Finlandesa para el Retraso Mental, Maija Pelkonen (Condado de Oulu), entre otros.

### BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (1996). *The 1995 Multiannual Programmes for Employment of the EU Member States*, V/436/9D, DGV; Bruselas.

ERONEN, M. y RAVAJA, N. (1993). *Mentally Disabled Jobseekers*, Research Report 40, Helsinki. Rehabilitation Foundation.

FOUNDATION PROMOTING EMPLOYMENT OF THE DISABLED (sin fecha). «Supported Employment in Finland» de Raisa Venäläinen.

FINNISH ASSOCIATION OF MENTAL RETARDATION (sin fecha). «National Strategy for the Development of Supported Employment in Finland» (abstract de Helena Hiila).

HAAPASALO, S.; LEVO, H. y RAVAJA, N. (1994). *Employment after Vocational Education: Educational and working careers of students graduated from vocational institutions of the Association for the Disabled*. Research Report 43, Helsinki: Rehabilitation Foundation.

KORPI, J (1995). Finlandia, en el Día Europeo del Minusválido 1995: *Disabled Persons's Status in the European Treaties: Invisible Citizens*. Bélgica: Secretariat of European Day of Disabled Persons.

- MANNILA, S. (1993). «Subsidized employment or training for the disabled?», *Finnish Labour Review*, 3, 65-66.
- MANNILA, S. (1995). «Subsidized employment for Finnish disabled jobseekers.?» en Bengtsson, S. (ed.) *Employment of Persons with Disabilities: Colloquium in Connection with a Research Project*, Copenhagen: Social Forsknings Instituttet.
- MANNILA, S. (1995a). «Factors influencing the disabled's employment in the competitive labour market», *International Journal of Rehabilitation Research*, 1995, 18, 19-25.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1995). «Operational Programme for the Community Initiative Employment in Finland» (sin publicar).
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES: «The Rehabilitation Delegation» (1995) *From Disability to Ability*, National Program of Action for Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons.
- NATIONAL COUNCIL FOR DISABILITY (1996). *Towards a Society of All: An Action Programme on Disability Policy*, Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales.
- INFORME DEL SEMINARIO DEL CONDADO DE OULU (1994). «Work Activities for Disabled People», Oulu.
- SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1996). *Sheltered Employment in the five Member States of the Council of Europe: in Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland*, Comité para la rehabilitación e integración de los minusválidos. Estrasburgo, Consejo de Europa.
- SEPPÄLÄINEN, R. (1994). *Rehabilitation in Finland*. Tercera Edición revisada, Helsinki, Rehabilitation International, Finnish Committee.
- INSTITUCIÓN DEL SEGURO SOCIAL (1995). *Overview of Benefit Programmes*, Reedición del Libro de Estadísticas Anual de la Institución del Seguro Social, Finlandia, Helsinki.
- UNION FOR MENTAL DISABILITY (1993). «Project for Developing Work Activities».
- VARANKA, M. (1996). «Sheltered work in Finland». Foundation Promoting Employment of the Disabled».

**FRANCIA**



## **CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO**

### **Legislación y política sobre minusvalías**

La Ley reguladora sobre Minusvalías del 30 de junio de 1975 se considera la piedra angular de la legislación francesa sobre minusvalías. El artículo 1 estipula que la integración de los minusválidos en el sistema educativo y la vida laboral y social es una obligación nacional. Para fomentar tal integración, la ley establece diferentes servicios económicos y asistenciales que están a disposición de todos los minusválidos independientemente de la naturaleza y origen de su discapacidad.

Describiremos brevemente la anterior legislación sobre Seguridad Social, las medidas estipuladas en la ley de 1975 para asistir a minusválidos que anteriormente tenían trabajo, las medidas para fomentar la accesibilidad de los lugares de trabajo y la legislación antidiscriminación para proporcionar un contexto sobre el cuál analizar la política de empleo para minusválidos.

### **Legislación sobre Seguridad Social**

En 1898 la legislación principal trataba la protección a víctimas de accidentes laborales. Se garantizaba indemnización por cualquier discapacidad evaluada dentro de un 10% con la posibilidad de conceder pensión permanente, dependiendo del grado de discapacidad.

Desde 1919 diversas leyes contemplan las indemnizaciones por daños físicos sufridos en período de guerra, tanto por civiles como por militares.

Esta legislación cubre el derecho a pensiones, reciclaje en centros especializados y empleo en empresas privadas y públicas. El derecho

a pensión y el grado de discapacidad se evalúan con arreglo a una escala establecida en 1951.

El seguro por minusvalías (de 1930 a 1945) proporcionaba pensiones por invalidez, calculadas en proporción con los ingresos, a personas que disfrutaban de un seguro del sistema de Seguridad Social y que llevaban incapacitadas para el trabajo más de tres años.

Se considera minusválida a la persona que sufre una reducción de su capacidad laboral del 75%. El grado de discapacidad no se basa en un criterio cuantitativo, sino en la capacidad laboral residual de la persona, su estado general, edad, facultades físicas y mentales y capacidad para la formación profesional. Las pensiones por minusvalía se dividen en dos grupos: pensiones «de primera categoría» para indemnizar por pérdida de ingresos a personas con capacidad para trabajar, pero no para ganar más de una tercera parte de su salario anterior, y pensiones «de segunda categoría» para sustituir los ingresos de las personas con incapacidad laboral total.

La Ley de Minusvalías del 30 de junio de 1975 establece el principio de subsidios para las personas que no cubre la legislación anterior, y sustituye ciertos subsidios que se pagaban anteriormente, tales como asistencia social, y los que pagaba la oficina de subsidios para la familia, a la vez que creaba dos tipos más de subsidios: el subsidio para minusválidos adultos (AAH) y el subsidio compensatorio. El AAH es el subsidio mínimo que puede recibir un minusválido y su pago está condicionado a un nivel mínimo de incapacidad (80%) o la imposibilidad de encontrar empleo a causa de ello. El subsidio compensatorio proporciona la asistencia de una persona a un minusválido y a la vez compensa por los gastos extraordinarios que surjan en relación con el trabajo. Su cuantía depende de un 80% de incapacidad laboral.

### **Fomento de la accesibilidad**

En 1991 se aprobó una ley que incluía distintas medidas para mejorar la accesibilidad de edificios públicos y puestos de trabajo, residencia y enseñanza (ley nº 91-663 del 13 de julio de 1991). Ampliaba los requisitos de accesibilidad a lugares de trabajo con más de 20 empleados. La ley garantiza que se tomará en consideración todos los tipos de discapacidad, no sólo la de movilidad. Asimismo, se impusieron controles en la construcción de edificios públicos.

## Protección contra la discriminación

En 1991 se aprobó una ley de enmienda del código penal para proteger a las personas contra la discriminación por su estado de salud o minusvalías (ley nº 90-602 del 12 de julio del 1990). Se aplica a proveedores de productos y servicios y a empresas (su aplicación en el empleo se detalla más adelante).

## Evolución de la legislación y la política de empleo para minusválidos

La política de empleo francesa para minusválidos ha aumentado considerablemente. Tradicionalmente se centraba en la oferta de subsidios para grupos específicos y daba especial relieve a las obligaciones dentro del campo del empleo y en el sistema de cuotas.

### Breve historia

Las medidas para fomentar el empleo de determinados grupos de minusválidos en Francia datan de la Primera Guerra Mundial. La legislación de 1923 confirmaba la existencia de puestos de trabajo dentro de los servicios públicos reservados para soldados del ejército regular heridos en guerra, y en 1924 se introdujo la cuota del 10% para veteranos de guerra minusválidos en el sector privado. Esto se aplicaba a empresas con un mínimo de 10 empleados.

La ley de 1924 introdujo también el principio de reducción salarial según la capacidad de trabajo (Velche y Ravaud, 1995). En 1930 diversas estipulaciones, tales como el derecho a asistencia sanitaria y a rehabilitación gratuitas, que inicialmente se reservaban a minusválidos veteranos de guerra, se ampliaron a minusválidos cuya deficiencia se debiera a accidentes laborales, si bien hasta 1955 estos últimos no se incluyeron en la cuota (hasta un máximo del 3%) (Velche y Ravaud, 1995).

Hasta 1957 no apareció una ley general sobre rehabilitación de trabajadores minusválidos. En virtud de tal ley, el término «trabajador minusválido» quiere decir «una persona que está sustancialmente discapacitada para obtener y conservar un empleo a causa de una deficiencia o disminución de su capacidad física o mental». (artículo 1).

Un nuevo comité, que funcionaba a nivel de departamento, para la orientación de los minusválidos se encargaba de decidir si un trabajador estaba o no discapacitado. Este comité clasificaba a los trabajadores discapacitados dentro de una categoría según sus cualificaciones profesionales y el empleo que se le ofrecía. Este sistema era similar al actual.

La ley de 1957 sentó las bases del empleo obligatorio, un sistema de cuotas para los sectores público y privado y empleo reservado para determinadas categorías de trabajadores de ciertas actividades profesionales. No existían penas por inobservancia, sino que se esperaba que las empresas cumplieran un procedimiento establecido para informar a las oficinas de empleo sobre vacantes de empleo reservado o los casos en que no se había alcanzado las cuotas. Si la oficina de empleo no presentaba un candidato apto dentro de un plazo de ocho días (posteriormente ampliado a quince), la empresa era libre de contratar a quien deseara. Para calcular si se había alcanzado la cuota se adjuntaba una ponderación de los empleados que el comité de orientación profesional clasificaba las distintas categorías.

La ley de 1957 también hacía referencia al «empleo protegido». El comité de orientación profesional asignaba los llamados «empleos ligeros» o empleos a tiempo parcial a trabajadores minusválidos que no podían trabajar a tiempo total o a ritmo normal. La oficina de empleo se encargó de elaborar el censo de estos trabajadores. La ley estipulaba que podía admitirse a trabajadores minusválidos que no podían realizar un trabajo normal en «centros para la provisión de asistencia por medio del empleo» (CAT) (existentes), en talleres de readaptación, o en un centro de distribución de tele-trabajo que fundarían los organismos públicos o asociaciones privadas con ayuda económica del Estado.

La ley de 1957 cayó en desuso y se sustituyó por las estipulaciones de la ley exhaustiva de 1975 para la protección de minusválidos. Esta ley tenía un amplio campo de aplicación, dado por personas de todas las edades y que incluía educación, seguridad social y accesibilidad a edificios, así como cuestiones relacionadas con el empleo. Tenía el doble objeto de concentrar los derechos de los minusválidos en una única ley y de simplificar lo que se había convertido en un complejo entramado de medidas legislativas. Aunque la ley se limitaba a personas con minusvalías físicas o mentales y deliberadamente no se extendía a personas con «discapacidades sociales», no ofrecía una definición de minusvalía, que resul-



taba prácticamente imposible de definir (*Projet de loi d'orientation en faveur des personnes handicapées*, 1975). Su principio fundamental era que la satisfacción de las necesidades de formación y empleo constituyeran una «obligación nacional» y era obligación del Estado y los organismos públicos y privados el llevarla a efecto para garantizar el máximo nivel de autonomía de todas y cada una de las personas discapacitadas (artículo 1).

La mayoría de los artículos relativos al empleo modificaba las instituciones existentes o ampliaba la oferta existente. Se sustituyeron los comités de orientación profesional que funcionaban a nivel de departamento gubernamental por «commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel» (COTOREP), formadas por equipos multidisciplinares. Estas comisiones recibieron competencia para evaluar la discapacidad y autorizar la concesión de todos los tipos de subsidio que ofrecía la ley (ayudas económicas y orientación profesional en centros especializados). Los estatutos de los talleres de readaptación se modificaron para tomar en consideración los centros de distribución de tele-trabajo y se definió completamente el papel de los CAT. Se amplió a los organismos públicos el apoyo económico para la adaptación de puestos de trabajo y para modificar los accesos, que anteriormente sólo disfrutaba el sector privado.

Las nuevas estipulaciones de la ley de 1957 eran: exención de la obligación de empleo en los casos en que una empresa firmara un contrato con un CAT o un taller de readaptación; medidas para fomentar las prácticas laborales y el derecho de los minusválidos a recibir un salario mínimo garantizado, calculado en base al salario mínimo (SMIC) tanto en el mercado laboral abierto como en el protegido.

Las medidas de 1957 no pudieron abrir el empleo a personas con minusvalías más que leves. Las empresas tendían a registrar a sus propios empleados que habían sufrido accidentes laborales y las oficinas de empleo locales a menudo no podían designar candidatos minusválidos para las vacantes notificadas (Velche y Ravaud, 1995).

### La ley de 1987

Antes de esbozar las estipulaciones de la ley de 1987 para el empleo de trabajadores minusválidos, debemos señalar ciertos datos históricos que siguen vigentes en la legislación actual:

- Obligaciones para con los trabajadores minusválidos como consecuencia de heridas de guerra.
- Reconocimiento de una minusvalía por parte de la comisión.
- Ponderación de los diferentes tipos de minusvalía.
- Empleo obligatorio de una cuota porcentual.
- Cumplimiento parcial de la cuota en caso de convenio con talleres de readaptación.
- Derecho al salario mínimo tanto en empleo abierto como protegido.

No obstante, la ley de 1987 supuso una reforma radical en Francia y buscaba influir en la cultura del empleo. Según Schmitt (1995) la ley pretendía convertir una obligación en una forma de cooperación social. Esta intención se vio sustentada por una creciente preocupación, apoyada, entre otros, por los sindicatos, por mejorar la calidad de vida, más que por asegurar unas condiciones laborales mínimas, en lo cual las empresas contribuirían a mejorar el bienestar social y así a mejorar su imagen dentro de la sociedad.

La Ley del 10 de julio de 1987 para el Empleo de los Minusválidos imponía la obligación legal de emplear a personas que la ley definía como minusválidos en empresas públicas y privadas con más de 20 empleados. El objetivo que debían cumplir, expresado en términos porcentuales sobre el total de trabajadores, aumentaba en un punto porcentual anual, que comenzó siendo un 3% en 1988 para aumentar hasta un 6% en 1991.

Se acuerda la ponderación de los trabajadores minusválidos en determinadas categorías, especialmente aquellos que sufren minusvalías más graves. La contratación con talleres de readaptación se descuenta del objetivo.

Un nuevo dato de la ley es que tiene por objeto fomentar que las organizaciones de empresarios y de trabajadores formulen planes conjuntos y acuerdos para la integración de minusválidos en plantilla. Esta actuación se considera equivalente al cumplimiento de la obligación de empleo.

Las empresas pueden escoger cumplir la obligación de empleo contribuyendo al nuevo fondo, además de o en vez de emplear traba-

jadores minusválidos. La ley forma un nuevo organismo: *Le fond de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés* (un fondo para el desarrollo de la integración profesional de los trabajadores minusválidos), que se conoce con el nombre de AGEFIPH, para distribuir las contribuciones voluntarias en forma de ayudas económicas y subsidios para formación y empleo. La prioridad fundamental es el acceso al empleo y su conservación. También puede utilizarse el fondo para investigar y fomentar un cambio de actitudes, así como para proporcionar asistencia práctica como instrumental en el trabajo, modificaciones del lugar de trabajo y material especializado.

La ayuda económica, más que sustituir, debe complementar las medidas de las autoridades estatales y locales. Entre las organizaciones que pueden recibir fondos podemos destacar organizaciones profesionales, patronales, sindicatos, agencias de empleo y para la integración de los minusválidos, autoridades locales y empresas, incluidas las pequeñas empresas que no están obligadas legalmente. También pueden utilizarse estos fondos para proporcionar apoyo individualizado a minusválidos.

Las personas que podían recibir subsidios en virtud de esta ley se ampliaron para incluir a aquellas con derecho a pensión en virtud del plan general de la Seguridad Social o cualquier otro sistema de seguro social obligatorio.

La ley marcó dos importantes giros en el énfasis político (Ravaud y Velche, 1992). El primero es una inversión de la práctica legal tradicional: la obligación de la empresa comienza antes del nombramiento del beneficiario por ley. La segunda es la prioridad dada a los «trabajadores minusválidos» en cuanto al establecimiento de categorías frente a los minusválidos por heridas de guerra. Estos cambios respecto a la tradición legal representan un giro importante desde una política basada en deudas reconocidas a víctimas de la guerra o de la sociedad, hacia una basada en la responsabilidad de los organismos encargados de diseñar medidas económicas sobre la integración de los trabajadores minusválidos.

### Recientes avances

Al final del período de transición, cuando parecía que no se iban a cumplir los objetivos de la obligación de empleo, los ministerios competentes diseñaron un plan de acción (*le Plan emploi du diez avril 1991*) que incluía:

- Aumento de la ayuda económica para la integración en el empleo convencional, dando prioridad a los minusválidos por medio de «contrats emploi-solidarité» y con prioridad en contratos para reincorporación al trabajo (ver más adelante).
- Mejoras en las facilidades para formación con el objeto de aumentar la cualificación de los minusválidos.
- Re-evaluación de los modos de funcionamiento de Las COTO-REP para erradicar los elementos que no funcionan del sistema y facilitar en acceso a las agencias de empleo.
- Facilitar la transición de empleo protegido a abierto, incluidos mayores niveles de remuneración en talleres de readaptación.
- Aumentar la eficiencia del AGEFIPH en la distribución de fondos para fomentar y apoyar el empleo, especialmente por medio de una campaña extensiva de información dirigida a sus beneficiarios.

Ha habido enmiendas a la ley de 1987. El decreto nº 92-1064 del 1 de octubre de 1992 amplió la valoración de categorías de trabajadores con minusvalías graves y de las personas que dejaban la formación y el empleo protegido.

También establece que todos los beneficiarios de esta ley dispondrán de un mínimo de dos (en lugar en un mínimo de una) unidades en el año en que son empleados y el siguiente. El decreto nº 92-1192 del 5 de noviembre de 1992 simplificó las condiciones de extensión parcial de la obligación de empleo por medio de contratos con organizaciones de trabajo protegido.

## Concesión de servicios y diseño de políticas

### Coordinación de políticas

Para promover una acción coherente en los diferentes ministerios, en 1995 se creó un representante inter-ministerial de minusválidos, y se le encargó la dirección del CICAR (comité de coordinación interministerial que debía reunirse al menos tres veces al año).

## Asesoramiento

El Consejo Asesor Nacional para Minusválidos, fundado en 1976, atiende las consultas sobre las medidas que adoptan las autoridades públicas. Tienen representación en el Consejo las autoridades competentes, asociaciones de minusválidos, las patronales, sindicatos y organizaciones de investigación y estudio relevantes.

## Delegación de empleo

Creada en 1975, la Delegación de Empleo es una de las cuatro direcciones generales del Ministerio de Trabajo y dirige varios organismos, que incluyen los Servicios Externos de Trabajo y Empleo (direcciones generales y regionales de Trabajo, Empleo y Formación Profesional), la Agencia Nacional de Empleo (ANPE) y la Asociación para la Formación Profesional de Adultos (AFPA). Su objetivo es promover la política de empleo y sus áreas de actividad incluyen la integración o reintegración y formación de las personas desempleadas, en particular las que tienen mayores dificultades, tales como jóvenes, mujeres, personas en situación de desempleo prolongado y minusválidos.

## La Agencia Nacional de Empleo (ANPE)

ANPE ofrece asistencia a personas que buscan empleo, formación u orientación profesional y a las empresas en cuanto a la contratación de personal y la reubicación de sus empleados. Asimismo, lleva un registro de personas que buscan empleo y realiza estadísticas. ANPE tiene un papel crucial en las estrategias para reducir el desempleo, ya que el 90% de ellos utilizan los servicios públicos de empleo como medio para encontrar empleo (Comisión Europea, 1996).

Pueden firmarse contratos entre ANPE e instituciones públicas, organismos dirigidos conjuntamente entre patronal y sindicatos y también con organizaciones de minusválidos. Tales contratos aseguran la participación en la toma de decisiones de ANPE, o de las autoridades encargadas del asesoramiento, garantizan la coordinación del uso conjunto de instalaciones y medios y determinan, en caso necesario, las respectivas contribuciones de ANPE y los organismos que atienden a los desempleados y les ofrecen información y orientación.

ANPE tiene firmados unos 500 acuerdos de colocación y muchos de colaboración, así como otros tipos de asociación con otros organismos. También consigue un número creciente de acuerdos marco (40 en 1996 frente a 9 en 1992) con distintos sectores profesionales y grandes empresas con el objeto de formar e integrar a los desempleados.

ANPE supervisa la legislación para la protección de los minusválidos en el trabajo, así como otras medidas para promoción del empleo. Cada oficina de empleo local tiene la responsabilidad de apoyar y colocar a los trabajadores minusválidos dentro de su zona de residencia. A nivel de departamento gubernamental, existe un asesor especial de empleo para minusválidos, que puede trabajar a tiempo parcial o total (*CSTH-Conseiller d'emploi spécialisé travailleurs handicapés*). Estos asesores participan en el funcionamiento de las COTOREP.

### **La Asociación para la Formación Profesional de Adultos (AFPA)**

Creada en enero de 1966, depende de un Ministerio dividido en direcciones generales, con diferentes funciones:

- Forma mano de obra especializada en diferentes sectores de la economía.
- Facilita el reciclaje de los desempleados o de quienes ven en peligro la conservación de su empleo.
- Interviene a favor de los grupos más desfavorecidos: jóvenes e inmigrantes.
- Contribuye al desarrollo de la enseñanza especializada.

La AFPA es responsable, *inter alia*, de 131 centros de formación y de otros 47 centros que forman aprendices, a los que normalmente proporcionan alojamiento y orientación.

### **AGEFIPH**

Fundado en virtud de la ley de julio 1987, comenzó sus actividades en 1989. Se creó para gestionar y distribuir las contribuciones

voluntarias de las empresas que preferían cumplir su obligación de empleo por esa vía. Una asociación nacional privada gestiona el fondo, y su junta directiva está formada por representantes de los sindicatos, patronales, organizaciones de minusválidos y otras personas nominadas por tales organismos y por el Estado. El Ministerio de Trabajo ha de aprobar el programa y el presupuesto, pero la responsabilidad en cuanto a política recae sobre la junta directiva.

El AGEFIPH trabaja exclusivamente con empresas del sector privado y organismos y dirigidos por el gobierno sujetos a legislación privada, con el objeto de complementar la asistencia que ofrece el Estado. Ha firmado un acuerdo de colaboración con ANPE por el cual los dos organismos combinarán sus esfuerzos en los campos de la integración, el apoyo económico para formación y programas para concienciar a las empresas y poner en práctica los resultados de las investigaciones.

## COTOREP

Cada departamento gubernamental tiene una *Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel* (COTOREP), que recibe todas las solicitudes de información, y referentes al empleo, formación y ayuda económica y social para adultos minusválidos, y tiene capacidad para tomar decisiones al respecto. La COTOREP determina si existe condición de «trabajador minusválido» y les orienta en lo referente a formación y empleo, tanto abierto como protegido.

### Comprende:

Una secretaría permanente encargada de la admisión y el registro de solicitudes.

Un equipo técnico de especialistas (médicos, psicólogos, trabajadores sociales y agentes de colocación), que se ocupan de atender las solicitudes.

La Comisión como tal, que decide los medios de asesoramiento y la distribución de recursos económicos y asistenciales (MISEO, 1996).

Los miembros de la Comisión representan diferentes organismos administrativos e incluyen asociaciones de padres, de minusválidos y directores de distintas instituciones.

## **Equipos de preparación y seguimiento**

Existen 136 equipos especializados (EPSR y OIP) que trabajan en colaboración con ANPE y las COTOREP en la orientación y colocación de los minusválidos que buscan empleo.

## **DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA**

No existe en la legislación una definición general de minusvalía. Se considera minusválida a una persona en base a diferentes criterios que dependen de los subsidios y servicios que solicite. El código laboral (artículo L323/10) define al trabajador minusválido como aquella persona cuya capacidad para obtener y conservar un empleo se haya sustancialmente limitada a causa de su capacidad física o mental reducida o insuficiente.

## **ESTADÍSTICAS**

En marzo de 1994 la población en edad laboral era de 46,12 millones, de los cuales 25,137 millones estaban dentro del mercado laboral; la tasa de actividad laboral era del 154,5% y el índice de desempleo del 12,4% (MISEP, 1996).

## **Desempleo y minusválidos**

En la primera mitad de la década de los 90 se observó un descenso significativo de la demanda de mano de obra (entre 1991 y finales de 1993 desapareció uno de cada 20 empleos no relacionados con la agricultura). En 1996 el índice de desempleo se redujo por primera vez en la década (al 11,5%), pero la proporción de desempleo a largo plazo creció hasta el 40% ese año. Los minusválidos se vieron muy afectados por esa reducción de la demanda de mano de obra, el alto índice de desempleo, ya que aumentó el número de minusválidos desempleados hasta colocarse por encima del total de personas en busca de empleo.

El período medio de desempleo es muy largo (587 días) y se encuentra en relación con la gravedad de la minusvalía. La mitad de los minusválidos, frente a un tercio del total de personas desempleadas, tiene un nivel de formación deficitario; los minusválidos desempleados tienen edad superior a la media (Comisión Europea, 1996).



En diciembre de 1995 había 120.000 minusválidos de primera categoría desempleados (que buscaban activamente empleo a tiempo total y estable, y preparados para incorporarse inmediatamente). En marzo de 1994 la cifra era de 80.000, lo que indica una reducción del 27% en el plazo de un año a partir de marzo de 1993 (Velche, 1995).

### **Los minusválidos en el empleo**

Sólo disponemos de información actualizada sobre los minusválidos con empleo en empresas del sector privado con más de 20 empleados, que se encuentran vinculadas por la ley de 1987 para protección de los minusválidos. Se dispone de información detallada en un informe de 1994 sobre la aplicación de la ley de 1987 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996). En 1994 había 248.000 minusválidos con empleo, de los que la mitad trabajaba en el sector industrial, y dos quintas partes en el sector servicios. Más del 70% tenían edad superior a los 40 años, y el 75% del total eran hombres.

No nos es posible resumir todos los tipos o grados de minusvalías debido a los diferentes criterios de clasificación de empleados minusválidos en el sistema francés. En 1994 el 46% eran personas que habían sufrido algún tipo de accidente laboral o enfermedad relacionada con el trabajo, y el 30% del total correspondía a minusvalías moderadas o graves.

Dentro del sector público, en 1990, un total de 96.000 empleados con minusvalías contempladas en la ley recibían asistencia estatal y hospitalaria; sin embargo, no disponemos de cifras precisas de las autoridades locales y regionales. En 1992 se calculaba que el número de trabajadores con empleo protegido era de 88.600.

## **SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO**

### **Evaluación**

Muchos de los servicios de orientación, formación y colocación tienen su acceso restringido a trabajadores con minusvalías reconocidas por la COTOREP, cuyos comités tienen amplias responsabilidades sobre los adultos minusválidos.

Su objetivo general es valorar la necesidad de empleo, formación y asistencia económica y social. Tienen dos secciones, una de las

cuales evalúa las minusvalías con el objeto de conceder subsidios y decidir si una persona sufre una incapacidad laboral total, mientras que la otra se ocupa de la integración profesional. La primera misión de la COTOREP es evaluar el grado de incapacidad laboral y clasificar a las personas en las categorías A, B o C (por ejemplo, los invidentes y personas con deficiencias graves de visión se consideran categoría C). Tras la clasificación, la COTOREP envía a los minusválidos a orientación, a formación o a colocación dentro del mercado laboral o en empleo protegido.

A finales de la década de los 80 se criticó duramente la organización y los procedimientos de COTOREP por su concentración en minusvalías (más que en habilidades) y porque sólo se basaba en criterios médicos, por la falta de compenetración entre la formación que ofrecía y las oportunidades de trabajo protegido existentes, tanto en cuanto a actividades como en cuanto a plazas disponibles, así como por el retraso burocrático y la duplicación de trámites (comentado por Samoy, 1992). El FNATH (n.d.) criticó a la COTOREP en base a cuatro puntos: su intervención llegaba con mucho retraso respecto al avance de la minusvalía, y cuando ya se había perdido el empleo; la evaluación de la persona despedida era demasiado superficial; las fases de preparación antes de tener oportunidad de empleo eran innecesarias y llevaban finalmente al desempleo y se prestaba demasiada atención a los procedimientos administrativos mientras que no existían objetivos definidos.

En 1994 se reformó el funcionamiento de la COTOREP y en los últimos años su actuación ha mejorado considerablemente, según las cifras de personas que ha recibido evaluación y asistencia para formación y empleo. La tabla Fr.1 muestra las cifras de personas clasificadas en las categorías A, B y C y las que no fueron incluidas en ninguna de éstas en 1987, 1993 y 1995.

Schmitt (1995) señala que, como resultado del sistema de cuotas que introdujo la ley de 1987, las empresas animaron a registrarse en la COTOREP a algunas personas.

En 1995, el 47% de las decisiones de la COTOREP trataban sobre el empleo abierto, en comparación con el 45% de 1987, y el 39% trataban sobre empleo protegido, en comparación con el 34% de 1987. El porcentaje de decisiones sobre formación disminuyó del 21% en 1987 al 14% en 1995. Es de señalar que, a pesar de la demanda de formación y de la ley de 1987, la COTOREP tiende a favorecer el empleo protegido (Ministerio de Asuntos Sociales, 1996).

**Tabla Fr.1. Clasificación de la COTOREP en determinados años**

	1987	1993	1995
A .....	12.431	18.355	31.276
B .....	35.350	48.920	75.277
C .....	26.972	32.052	49.568
Denegado .....	7.532	8.110	15.056
Total .....	82.27	107.437	168.680

*Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.*

### **Orientación y formación**

La ley de 1975 estipulaba la creación de centros de orientación inicial públicos o privados, supervisados por el Ministerio de Trabajo. Previa recomendación de la COTOREP admiten trabajadores por un máximo de 12 semanas. Después se envía a la COTOREP un informe detallado sobre las perspectivas de cada trabajador. En 1995 la COTOREP recomendó orientación inicial en 4.227 casos (3,9% de todas sus decisiones).

Se proporciona formación en centros de formación convencionales o un gran número de centros de rehabilitación profesional para minusválidos. Existen 77 centros especializados (CRP), supervisados por la AFPA con 9.500 plazas, en las que los alumnos pueden estudiar cursos de uno o dos años. En 1995 la COTOREP recomendó estos centros en 8.559 casos (8% del total de decisiones). También existen 10 centros de formación profesional general.

Schmitt (1995) comenta que a pesar del derecho legal a la formación profesional las personas con deficiencias de movilidad o sensoriales no han tenido acceso a muchas oportunidades y que muchos CRP tienen largas listas de espera.

El plan de empleo del 10 de abril de 1991 identificaba la formación como un área que debía mejorar y fomentaba la apertura de otros centros de formación a los minusválidos, con un aumento de la subvención estatal de más de un 25%. Se comenzó a elaborar un censo de organizaciones que ofrecen formación a minusválidos; como resultado de este cambio de orientación, 4.000 minusválidos se matricularon en centros de formación convencional dirigidos por la AFPA en 1995.

Tanto los alumnos como los centros de formación reciben ayuda económica del Estado a través de la ANPE y el AGEFIPH. Cerca de un tercio de los fondos de estos últimos (excepto las primas por contratación) se dedican a medidas de preparación para el empleo. Entre 1990 y 1995 más de 10.000 minusválidos hicieron uso de cursos de formación e integración profesional co-financiados. El acuerdo firmado en 1992 entre el AGEFIPH y la APTA también contribuyó a ampliar esta oferta.

Por medio de acuerdos firmados con consejos regionales, el AGEFIPH ha establecido un sistema regional de formación que incluye aprendizaje de oficios para minusválidos, que está abierto principalmente a jóvenes desempleados y al que se accede a través de las agencias de formación.

## **Colocación**

### **ANPE**

A nivel de departamento gubernamental, la ANPE tiene un asesor especial de empleo (CSTH) que dedica parte o el total de su tiempo a la reintegración o integración profesional de los trabajadores minusválidos. Este CSTH trabaja con minusválidos que buscan empleo, con empresas y con organizaciones relacionadas con este campo, especialmente la COTOREP.

A nivel local, la plantilla de esta agencia asesora a los trabajadores minusválidos sobre sus derechos y posibles vacantes, informa a las empresas de sus obligaciones y de los programas que pueden ayudarles a contratar trabajadores minusválidos y llenar las vacantes con minusválidos (MISEP).

En 1994 se reestructuraron y coordinaron los servicios de orientación y colocación de minusválidos de ANPE a nivel de departamento gubernamental.

### **Asociaciones**

Las asociaciones de voluntarios, por medio de acuerdos con la ANPE, desempeñan una labor importante a la hora de facilitar la recolocación de trabajadores que han sufrido algún tipo de minusvalía y en la búsqueda de un primer empleo, ya que mantienen en

contacto a las empresas, las agencias reconocidas por ley y las instituciones de empleo protegido. Estas últimas incluyen la AFP (Asociación de Personas con Parálisis) y la LADAPT (Liga para la Adaptación Laboral de las Personas con Minusvalías Físicas). Uno de esos acuerdos se ha firmado con el GIRPEH (grupos regionales para el fomento del empleo de minusválidos). A diferencia de otras asociaciones, que se desarrollaron a partir de círculos médicos o familiares, el GIRPEH se creó a partir de una iniciativa de empresa privada y agrupó a representantes de patronales, sindicatos y expertos. El acuerdo firmado entre la ANPE y el GIRPEH se centra en la ayuda para la integración, financiación de programas de formación, sistemas para reeducar y aumentar la concienciación de las empresas y la puesta en práctica de los resultados de las investigaciones (MISED, 1996).

## EPSR y OIP

En enero de 1996 había 106 equipos de rehabilitación, preparación y seguimiento en el empleo (EPSR) que trabajaban en contacto con la COTOREP y la ANPE. Agrupaban los trabajadores sociales de diversas administraciones en equipos de cuatro. El EPSR evalúa a cada minusválido durante el período de rehabilitación, analizan potenciales empresas que podrían contratarlos y realizan controles post-contratación periódicos. Estos equipos, que pueden ser estatales o privados, tardaron mucho en asentarse, hasta que el plan de empleo de abril de 1991 dio los pasos necesarios para financiarlos y garantizar que a fines de 1992 su ámbito de actuación comprendiera todo el país. 3/5 de los EPSR son privados.

En 1994 se creó otro organismo, el OIP (*Organisme d'insertion et de placement*), para reforzar la actuación de los EPSR. En 1995 había treinta OIP, la mayoría de las cuales ya existían como organizaciones para colocación.

En febrero de 1994 se alcanzó un acuerdo entre el Estado y el AGEFIPH referente a los EPSR y los OIP, cuyo resultado se consideró muy positivo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996).

## Coordinación

Desde 1992 está tomando creciente acción para coordinar las actividades de diferentes organismos responsables de la promoción de las oportunidades de empleo para minusválidos por medio de

«planes de integración» a nivel de departamento gubernamental. Los principales objetivos que persiguen son:

- Alcanzar el objetivo del 6% de empleo estipulado en la ley de 1987.
- Reducir el número de personas con largos períodos de desempleo.
- Ayudar a mantener el empleo y promover la renovación de puestos de trabajo que corren el riesgo de ser eliminados.
- Agilizar las decisiones de la COTOREP y mejorar su adecuación respecto a las necesidades de cada persona.

En 1995 se implantó un programa en 70 de 100 departamentos gubernamentales. Los favorables resultados del proyecto piloto lanzado en 1992 para veinte departamentos incluían un aumento del 50% entre 1992 y 1993 del número de «acciones» en favor de los minusválidos (una persona discapacitada podía tomar parte en más de una «acción»). De las acciones registradas en esos 20 departamentos, en 1993, casi la mitad estaban relacionadas con la colocación dentro de los programas de creación de empleo subvencionados por el Estado.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

### **La ley de 1987**

Los principales objetivos de la ley de 1987 para la defensa de los minusválidos eran:

- Pasar de un sistema basado en obligaciones procesales a otro que requiriese evidencia y resultados y, de acuerdo con ellos, alcanzar los objetivos marcados.
- Ampliar la obligación de empleo al conjunto del sector público con la intención de que el Estado actúe como ejemplo.
- Fomentar el acceso al empleo abierto de las personas con minusvalías graves y otros grupos desfavorecidos como los jóvenes y las personas de edad avanzada.

- Incorporar el empleo de minusválidos a la política de contratos laborales.
- Redistribuir los recursos proporcionados por las empresas que tienen dificultad para cumplir la obligación de empleo de minusválidos, en especial las pequeñas empresas que no están obligadas por ley.
- Fomentar el desarrollo de las condiciones del empleo protegido y el de sus trabajadores por medio de relaciones contractuales entre empresas y talleres de readaptación.

### La obligación de empleo

La ley estipula que las empresas públicas y privadas con más de 20 empleados deberán contratar a tiempo total o parcial el número de minusválidos establecido por ley, de manera que representen un porcentaje del 6% del total de empleados. La obligación del 6% no entró en vigor inmediatamente: el porcentaje estipulado aumentó a lo largo de un período transicional de tres años, desde un 3% en 1998 a un 4% en 1989 y un 5% en 1990.

Para las empresas que comprenden más de un centro de trabajo, la obligación de empleo se aplica en cada uno de estos centros. El término «empresas» incluye organismos semi-públicos (28 cuando entró en vigor esta ley), tales como empresas de servicio público, ferroviarias, autopistas de peaje y emisoras nacionales de radiotelevisión.

A la hora de calcular la mano de obra, la ley exonera de ciertas obligaciones a empresas de los sectores privados y semi-públicos. Un decreto establece 33 diferentes categorías según una clasificación ocupacional. En resumen, hay dos categorías principales:

- Personas cuya ocupación consiste en conducir, pilotar o tripular (pilotos civiles, marinos mercantes, conductores de ambulancias, bomberos, conductores, guardas, auxiliares de vuelo, conductores de vehículos pesados, etc.).
- Obreros especializados y, en algunos casos, no especializados cuya ocupación supone un ejercicio físico (mineros, albañiles, constructores, leñadores, estibadores, pescadores).

Esta lista incluye también vendedores de grandes almacenes. En 1994 las exenciones representaban el 10% de la fuerza laboral de empresas que declaraban cifras superiores a las previstas por el instituto nacional de estadística. Esta lista fue objeto de duras críticas debido a que se apartaba de las propuestas que precedieran a la ley (Le Revue de l'APAJH, 1992).

### **Personas protegidas por la ley**

La obligación de empleo para empresas de los sectores privado y semipúblico cubre las siguientes categorías de trabajadores<sup>1</sup>:

- Trabajadores con minusvalías reconocidas por la COTOREP.
- Personas con una enfermedad o lesiones producidas por accidente laboral que resulte en una incapacidad permanente de al menos un 10%.
- Personas con derecho a pensión por minusvalía en virtud de los programas de Seguridad Social, cualquier otro programa obligatorio del seguro social o estipulaciones relativas a los funcionarios, en los casos en que la minusvalía haya reducido al menos en dos terceras partes la capacidad de trabajar o de ganarse la vida.
- Veteranos de guerra (o similares) con derecho a pensión militar por minusvalía.

Las personas protegidas por esta ley de empleo en el sector público (oficinas del Estado, hospitales estatales y autoridades públicas y locales descentralizadas) constituyen grupos diferentes de los del sector privado, en parte debido a una serie de medidas legales para la conservación de empleados que hayan sufrido algún tipo de minusvalía, y en parte a causa del hecho de que los funcionarios tienen derecho a un tipo diferente de subsidio por minusvalía.

---

<sup>1</sup> Hay tres categorías más relacionadas con viudas o huérfanos de personas fallecidas como consecuencia de lesiones o enfermedades sufridas durante el servicio militar, o con derecho a pensión. Una cuarta comprende las esposas de antiguos militares que viven en instituciones a causa de una enfermedad mental consecuencia de su servicio en tiempo de guerra, sí tienen derecho a pensión. Estas categorías se engloban con los veteranos de guerra. También tienen protección en virtud de esta ley los bomberos voluntarios heridos en el curso de su trabajo.



## Valoración de los beneficiarios de esta ley

Con objeto de calcular el cumplimiento de la obligación de empleo en los sectores privado y semi-público, ciertas categorías de trabajadores minusválidos se contabilizan como si se tratase de una persona y media o dos personas y media. La intención es dar preferencias de empleo a: personas con minusvalías graves, jóvenes, personas de edad avanzada, personas que intentan recibir formación dentro de la empresa y personas que trabajan o van a dejar un taller para readaptación, CAT o centro de formación profesional.

Así, lo que cuenta para el cálculo es el total de unidades subsidiables (UBP) y no el número de personas con minusvalías. En el sector público no existe valoración ni, por tanto, UBP.

El decreto de octubre de 1992 aumentó las valoraciones e introdujo otro importante cambio: todas las personas contempladas en esta ley contabilizarían al menos dos unidades durante los dos primeros años de su minusvalía.

La tabla Fr.2 muestra las ponderaciones:

Tabla Fr.2. Valoración según la ley de 1987

<i>Categoría</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
<i>Trabajadores minusválidos reconocidos por COTOREP</i>		
Menores de 25 años .....	+5	+5
mayores de 50 años .....	+5	+5
Minusvalía de categoría B .....	+5	+5
Minusvalía de categoría C .....	+ 1,0	+1,5
Formación dentro de la empresa superior a 500 horas .....	+5	+5
En talleres de readaptación/CAT Centro de formación profesional (sólo dos primeros años) .....	+5	+1,0
<i>Víctimas de accidentes laborales o enfermedades</i>		
Incapacidad permanente del 66% al 85% .....	+5	+5
mayor del 85% .....	+1,0	+1,5
<i>Total contratado en los dos primeros años .....</i>	—	+1,0

## Cumplimiento de la obligación de empleo<sup>2</sup>

Las empresas pueden cumplir su obligación de empleo:

- Contratando directamente a personas que pueden acogerse a esta ley.
- Mediante acuerdos con el sector de empleo protegido.
- Mediante acuerdos para fomentar el empleo de minusválidos.
- Pagando una contribución al AGEFIPH.

El porcentaje de empresas que alcanzan la cuota del 6% mediante contratación directa ha permanecido bastante estable: 35% en 1994 y 37% en 1993. La tabla Fr.3 muestra los métodos alternativos utilizados de 1992 a 1994.

### Empleo directo

Durante el período de transición hasta 1994, el número de empleados minusválidos que declaran los sectores privado y semi-público ha supuesto un porcentaje constante del 3% del total de mano de obra.

Tabla Fr.3. **Métodos alternativos para el cumplimiento de la obligación de empleo, 1992-94**

<i>Método</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Subcontratación .....	12,2	11,6	12,4
Contribución .....	65,9	64,6	62,8
Subcontratación + contribución.....	17,8	19,0	19,8
Subcontratación + acuerdos .....	1,1	1,3	1,7
Contribución + acuerdos .....	0,5	0,5	0,5
Subcontratación + contribución + acuerdos .....	0,3	0,4	0,4

*Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.*

<sup>2</sup> Primeros datos sobre el cumplimiento de la obligación de empleo ofrecidos por los Informes Ministeriales al Parlamento (1992, 1993).

De acuerdo con el método que estipula la ley para calcular la proporción de «unidades subsidiables» (es decir, la valoración por categorías) en relación con la mano de obra ajustada (es decir, una vez excluidos del total los empleos exentos de obligación), el nivel de cumplimiento de 1991 era del 3,76 % en comparación con el 3,72% de 1990 y el 3,58% de 1989. [En 1988 sólo hicieron declaración las empresas con un mínimo de 34 empleados (o equivalente) y en 1989 sólo aquéllas con un mínimo de 25]. Este porcentaje ha seguido aumentando para colocarse en un 4,11% en 1994<sup>3</sup>. Debemos señalar que las unidades subsidiables han aumentado desde 1992 a causa de los cambios del sistema de valoración. La tabla Fr.4 muestra las cifras durante el período de transición y de los años 1991-94 en base a los dos métodos de cálculo.

En 1994 el 36% de las empresas llegaron a superar el objetivo del 6%; el 27% empleaba al menos a un minusválido y el 37% no empleaba a ninguno. Estas proporciones son prácticamente las mismas que las de 1991.

Hay ligeras variaciones según el tamaño de la empresa. En 1994 las empresas con más de 500 empleados y aquéllas con un número de empleados entre 50 y 99 alcanzaron las proporciones más altas (4,7% y 4,5%, respectivamente). Sin embargo, en 1993, las empresas con número de empleados entre 20 y 49 alcanzaron un porcentaje del 4,5%, que descendió al 3,4% en 1994.

En 1994 el sector de la construcción había excedido la cuota (6,5% en general), y un 60% de tales empresas había alcanzado o superado la cuota del 6%. Otros sectores se colocaban por debajo, en especial los sectores financiero, comercial y servicios. Sin embargo, el sector de la construcción tiene mayor número de exenciones.

### **Contratos con los talleres de readaptación**

Tanto el sector privado como el público puede cumplir parcialmente su obligación de empleo mediante contratos de abastecimiento o servicios firmados con talleres de readaptación, CAT o centros de distribución de tele-trabajo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> En 1995 había aumentado hasta el 4,22%.

<sup>4</sup> El número total de puestos que se consideran cubiertos no excederá de la mitad del objetivo fijado por ley. En el sector público, el número equivalente de puestos que se consideran cubiertos se calculaba dividiendo el precio del contrato

Este tipo de especulación estaba ya contemplada en la ley de 1975; Schmidt (1995) comenta que, desde la perspectiva de los talleres de readaptación, la ley no prometía mejoras verdaderas, ya que la mayoría de estos talleres ya contaban con tales contratos. El objetivo es reforzar el desarrollo del trabajo protegido y, presumiblemente, convencer a las empresas del empleo potencial de trabajadores de talleres para readaptación. La tabla Fr.5 muestra el crecimiento de los contratos con instituciones de empleo protegido en el sector privado.

También ha progresado el número de unidades subsidiables alcanzadas por medio de contratos con talleres de readaptación: 18.780 en 1994 frente a 17.654 en 1993 y 14.100 en 1992. La cifra de contratos con talleres de readaptación en 1991 era de 10.000 unidades subsidiables. En términos de cumplimiento de la obligación de empleo, estos contratos representaban sólo en 0,1% en el sector privado en 1991.

En 1990 y 1991 ya habían alcanzado los objetivos el 30 y el 23% respectivamente de las empresas que habían firmado contratos con instituciones de trabajo protegido. En 1990, el 32% de las empresas que tenían estos contratos no tenían empleados minusválidos, cifra que aumentó al 36% en 1991 y 1994.

Cuanto mayor es la organización, más probable es que tenga acuerdos para trabajo protegido: En 1992 lo tenían el 47% de las empresas con más de 200 empleados, pero en las empresas con número de empleados entre 20 y 24 el porcentaje era sólo del 13%. De las 15.400 empresas con contratos para trabajo protegido, la mitad pertenecían al sector industrial, 2.900 al comercio y 2.600 a ventas. El aumento de 1992 se debió principalmente a estos dos últimos sectores (Velche y Ravaud, 1995).

En el sector público, en 1990 los contratos para trabajo protegido representaban el 0,043% del Estado; y sus beneficiarios pertenecían en su mayoría a dos departamentos gubernamentales (PTE y defensa). El Informe Anual de 1990 comenta las dificultades de algunos departamentos, debidas a la gran distancia con los centros de trabajo protegido. En 1991 el porcentaje aumentó ligeramente hasta un

---

entre el salario mínimo anual para servicios públicos (Decreto nº 89-355 del 1 de junio de 1989). En el sector privado, se permite el número de puestos requeridos para realizar las labores objeto de los contratos (Decreto nº 87-76 del 22 de febrero de 1988). El decreto nº 92-1192 del 5 de noviembre de 1992 simplificó estas condiciones.

0,053%. Debido a la limitada respuesta de los hospitales donde se introdujo en calidad de prueba a instancias del Informe Anual de 1990, los candidatos para trabajo protegido representan el 0,1 del sector hospitalario.

## Acuerdos

Uno de los objetivos de la ley de 1987 era llevar la integración profesional de los minusválidos al terreno económico. Los acuerdos tienen una potencial influencia sobre los lugares de trabajo y sobre la actitud frente al empleo de minusválidos. Las empresas de los sectores privado y semi-público pueden cumplir su obligación de empleo por medios de contratos negociados entre las patronales y los sindicatos con el objeto de integrar a los trabajadores minusválidos. Estos acuerdos constituyen un método tradicional de convenios entre las dos partes de la industria en Francia. Se debe alcanzar el acuerdo con una autoridad administrativa relevante, y a nivel de empresa en su conjunto, a nivel de organización dentro de la empresa o a nivel de sección. Casi todos estos acuerdos los han firmado grandes grupos, la mayoría de los cuales funcionan a nivel nacional y se firmaban por varios años. El Informe Anual de 1991 del Ministerio de Trabajo y Empleo registró 63 acuerdos vigentes. En 1992, 1.300 estaban vinculados por 70 acuerdos (1.000 en 1991); cerca de una cuarta parte de tales empresas empleaban un porcentaje mínimo de minusválidos del 6% (Velche y Ravaud, 1995). En 1994 había 70 acuerdos vigentes que vinculaban 1.700 empresas (MISEP, 1996). En 1993 y 1994 se firmó un número de acuerdos bastante similar (44 y 42).

Los Informes Anuales señalaban el número de acuerdos firmados. En 1990 se firmó un acuerdo sectorial que afectaba a 110.000 empleados del sector seguros, pero no se renovó en 1993. Otro similar que afectaba a más de 1.690 instituciones y que duró cinco años lo firmó la «Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés» con el objeto de contratar a 1.000 trabajadores minusválidos. Otro, firmado en enero de 1993 por «Banque Populaires», duró tres años. A finales de 1995, 18 de 44 empresas del grupo habían sobrepasado el porcentaje del 6%, frente a ocho empresas en 1993 y, a excepción de dos, todas habían mantenido o aumentado estas cifras.

Una gran empresa (Trois Suisses) formó un nuevo servicio de venta telefónica para formar minusválidos que habían tenido trabajo protegido. Otras investigan modos de integrar minusválidos en su

Tabla Fr.4. Empleo de trabajadores minusválidos de 1988-94

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Obligación de empleo .....	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Número mínimo de empleados .....	34	25	20	20	20	20	20
Número de empresas obligadas por ley .....	52.600	74.100	87.800	88.000	89.000	85.500	85.000
Total de empleados.....	7.356.000	7.987.000	8.518.000	8.539.600	8.411.000	8.167.200	8.500.000
Número de minusválidos declarado .....	223.800	235.900	256.300	258.000	254.700	254.500	247.900
Porcentaje de empleados minusválidos .....	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,1%	3,0%
Mano de obra ajustada .....	6.777.600	7.398.900	7.885.900	7.903.200	7.768.100	7.649.600	7.650.000
Unidades subsidiables .....	—	264.700	293.600	296.900	310.200	310.600	311.000
Porcentaje de cumplimiento de la ley .....	—	3,58%	3,72%	3,76%	3,99%	4,06%	4,11%

Fuentes: Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación, 1993; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

**Tabla Fr.5. Contratos con instituciones de trabajo protegido por años**

<i>Año</i>	<i>Nº de instituciones</i>	<i>Porcentaje</i>
1988	6.900	13,1
1989	10.800	14,6
1990	13.600	15,5
1991	15.400	17,0
1992	17.400	20,0
1993	17.400	20,4
1994	18.100	21,3

plantilla por medio de inducción planeada, trabajo a prueba, apoyo en el trabajo, etc. Se ha adaptado los planes de formación para cubrir las necesidades de los empleados minusválidos y la formación interna se ha abierto a trabajadores minusválidos ajenos a la empresa.

### **Contribuciones voluntarias**

Las empresas de los sectores privado y semi-público pueden cumplir total o parcialmente su obligación de empleo contribuyendo voluntariamente al fondo para la integración profesional de los minusválidos (AGEFIPH). Las empresas pagan una cantidad anual por cada minusválido que deberían tener empleado. Por estipulación legal, esta cantidad no será superior a 500 veces el salario mínimo por hora (SMIC) y se calcula de acuerdo con el tamaño de la empresa del siguiente modo:

De 20 a 199 empleados →  $300 \times \text{SMIC}$

De 200 749 empleados →  $400 \times \text{SMIC}$

Más de 750 empleados →  $500 \times \text{SMIC}$

Esta estipulación reconoce los problemas económicos que sufren algunas empresas. La intención de esta política de contribuciones voluntarias era permitir a tales empresas que no estén en situación de contratar, formar, o, en términos generales, emplear a trabajadores minusválidos, liberarse de su obligación de empleo contribuyendo económicamente. El principio fundamental es la redistribución. El

AGEFIPH distribuye los fondos recogidos para ayudar a la integración profesional de los minusválidos en empresas que pueden contratarlos. Velche y Ravaud (1995) comentan que, a la luz de esta ley, la contribución económica debía ser el último recurso. Las organizaciones de minusválidos han expresado su sorpresa ante el alto número de empresas que han optado por este modo de cumplir su obligación.

La tabla Fr.6 muestra el número de empresas que contribuyeron al AGEFIPH entre 1988 y 1995. En 1995, el 49% de las empresas obligadas al empleo de minusválidos lo cumplieron con contribuciones económicas.

**Tabla Fr.6. Contribuciones al AGEFIPH**

<i>Año</i>	<i>Empresas</i>	<i>Cantidad (en millones de francos)</i>
1988	15.056	317
1989	17.786	315
1990	27.397	637
1991	40.585	1.183
1992	43.477	1.652
1993	42.685	1.613
1994	41.520	1.564
1995	41.812	1.593

*Fuente: AGEFIPH Rapport d'Activité, 1995.*

El recurso de las contribuciones voluntarias está relacionado con el tamaño de la empresa. En 1992, el 48% de las empresas con menos de 50 empleados, el 57% de aquéllas entre 50 y 199, el 65% entre 200 y 499 y el 52% de más de 500 empleados, hicieron contribuciones económicas voluntarias. El uso de esta alternativa en la última categoría de empresas, que en 1991 se colocaba en el 68%, se fue reduciendo significativamente a medida que más y más de ellas alcanzaban el objetivo del 6% (Velche y Ravaud, 1995). La tabla Fr.7 muestra el número de empresas contribuyentes de cada categoría en 1995. Más de la mitad de las empresas que realizaban contribuciones voluntarias tenían menos de 50 empleados.

Dos tercios de las empresas que contribuyeron voluntariamente en 1990 no tenían empleados minusválidos, tres cuartas partes de las que tenían menos de 50 empleados tampoco tenían trabajadores



**Tabla Fr.7. Empresas contribuyentes según su número de empleados, 1994**

<i>Nº de empleados</i>	<i>Nº de empresas</i>
20-49	23.891
50-99	9.221
100-199	5.069
200-499	2.715
500 o más	177
<b>Total</b>	<b>41.812</b>

*Fuente: AGEFIPH Rapport d'Activité, 1995.*

minusválidos. En 1991 la proporción de empresas que hacían contribuciones voluntarias y no empleaban minusválidos cayó al 60%. El informe sobre la implantación de la ley en 1994 señala que de 44.000 empresas obligadas a contribuir económicamente, tres cuartas partes escogieron esta opción.

### **El sector público**

Los únicos datos disponibles sobre el sector público son los del Informe Anual al Parlamento de 1990 y del informe al gobierno central de 1991. La situación puede haber cambiado desde entonces.

El sector público consta de tres oficinas, el Estado (gobierno central), hospitales públicos y autoridades locales y descentralizadas («collectivités territoriales»). Las tres elaboran informes independientes. La obligación de empleo del sector público, según la ley de 1987, consiste en alcanzar la cuota calculada en forma de porcentaje del total de empleados sin ponderación de categorías de minusválidos ni empleos exentos. El porcentaje del total de trabajadores puede aumentarse en un porcentaje de trabajadores minusválidos «equivalente», adquirido por medio de contratos con talleres de readaptación.

En 1990, el Estado, los hospitales y las *collectivités* territoriales declararon un porcentaje respectivo del 3,38%, 4,8% y 4,1%, incluido un pequeño porcentaje «equivalente» de contratos con talleres de readaptación. Las cifras de 1990 eran menores que las de 1989 (3,8%). En 1991 la proporción descendió hasta el 3,2% y las cifras

de 18 ministerios (e instituciones públicas) oscilaban entre el 0,1 y el 6,8% en 1990. Cuatro ministerios superaron el objetivo del 5% en 1990 y el del 6% en 1991. El total de empleados civiles en el sector público en 1990 era de 2.343.740.

Las cifras del sector hospitalario se obtuvieron mediante muestras representativas, ajustadas para tomar en consideración el 83% de respuesta. Este método dio como resultado un índice del 4,7% (el porcentaje está incrementado en un 0,1% proveniente de los contratos) basado en un número total de empleados de 377.702.

Las cifras de las *collectivités* territoriales están categorizadas en regiones, departamentos, comunidades y otras organizaciones. Dada la extrema diversidad de estas organizaciones, los datos presentados carecen de gran exactitud y el informe de 1990 reconoce una serie de lagunas en la muestra de información recogida para 1988 y 1989.

En 1990 se diseñó un cuestionario para rellenar tales lagunas, por lo que los datos de 1990 no pueden compararse estrictamente con los de 1988 y 1989. A pesar de los intentos de mejorar los resultados, el nivel y la calidad de la respuesta en 1990 era todavía muy pobre: sólo respondió el 60% de 4.624 *collectivités*, y las cifras muestran una considerable confusión en cuanto al ámbito de aplicación de estas medidas y la categorización de sus beneficiarios. El informe señala las dificultades que encuentran las *collectivités*, en especial la falta de información básica sobre las características de los empleados, así como la poca disposición de determinadas autoridades locales a guardar archivos individuales.

Debemos mantener «in mente» esos problemas a la hora de observar la respuesta general de las *collectivités*; 4,10% (contratos incluidos en 1990). Las variaciones de los porcentajes obtenidos era extrema. Las regiones ofrecieron un porcentaje del 1,84%, ya que, según explicaba el informe, eran organismos de creación muy reciente y de personal especializado. Los departamentos arrojaron un porcentaje de 1,31%. En lo que respecta a las comunidades, consiguieron todas el 4,05%. Bajo el término de «otras organizaciones» se engloba a un amplio número de organismos, que arrojaron una cifra del 4,05%. A diferencia de los informes de los departamentos del Estado, el de las *collectivités* territoriales ofrecía comentarios sobre la situación; señalaba la rigidez de los servicios públicos y la falta de libertad para maniobrar, así como la imposibilidad de obligar a un empleado a registrarse como minusválido contra su voluntad, lo cual refleja una objeción política. El informe sugiere

que las grandes ciudades que podrían haber negado respuesta podrían de hecho tener un porcentaje real de minusválidos que superase la cuota del 6%.

### **Contratación de personas con minusvalías graves**

El número anual de contratación de minusválidos aumentó de 8.000 en 1989 a 9.400 en 1991, aumento del 18% en dos años, si bien el nivel permaneció estable entre 1990 y 1991. Es un porcentaje muy reducido (3,6% en 1991) del total de minusválidos reconocido. El gobierno fomentó la contratación con las ponderaciones (de al menos dos unidades subsidiables) durante el año de contratación y el siguiente. En 1994 hubo 9.900 nuevos contratos, lo que supone un aumento respecto a las 8.400 de 1993.

Uno de los objetivos de la ley era fomentar el empleo de personas con minusvalías graves a través del sistema de ponderación al calcular las unidades subsidiables. La ponderación según la gravedad de la minusvalía se aplicaba en dos de las cuatro, es decir, para determinadas personas reconocidas como minusválidos por la COTOREP y para determinadas personas cuya minusvalía es consecuencia de una enfermedad o accidente laboral. La tabla Fr.8 se refiere a los trabajadores minusválidos de los sectores privado y semi-público.

Para identificar el número de trabajadores minusválidos registrados debemos analizar más detalladamente las cifras que se engloban en subcategorías, según el grado de incapacidad evaluado.

La proporción de empleados clasificados en las categorías B y C de la COTOREP ha aumentado gradualmente de un 67% en 1990 al 76% en 1994. Casi las tres cuartas partes de los minusválidos contratados en 1990 y 1991 estaban reconocidos en la COTOREP; en 1994 la proporción había aumentado hasta el 80%.

El objeto de la ley era fomentar el empleo de los minusválidos reconocidos por la COTOREP de edad menor de 25 o mayor de 50.

Aproximadamente el 30% de las personas reconocidas por la COTOREP pertenecían a estos grupos de edad entre 1990 y 1991.

La ley concedió también especial atención al empleo de personas reconocidas por la COTOREP que habían recibido formación profesional en su centro de trabajo (por un mínimo de 500 horas). En 1990

sólo 1.100 personas pertenecían a esta categoría, y en 1991 solamente 1.000.

Finalmente, la ley pretendía fomentar la transición del empleo protegido al abierto: solamente se registraron 1.700 en 1990 y 1.600 en 1991.

### **Sanciones por inobservancia**

Las empresas que no cumplen su obligación de empleo deben pagar multa al Tesoro Público. Estas equivalen al total que se debería haber pagado al AGEFIPH más un 25%.

Según el informe de 1994, algo más de 4.000 empresas debían haber sido multadas, lo que significa una ligera disminución respecto a la cifra de 1992-1993, en comparación con las 7.600 de 1992. En 1994 se impusieron 2.776 multas, en comparación con las 2.189 de 1993, 1.554 en 1992 y 1.764 en 1991. Sin embargo, la implantación sigue siendo escasa en algunos departamentos. La cuantía de las multas ha permanecido estable en 69,3 millones de francos en 1994. Velche y Ravaud (1995) señalan una media de 42.000 francos por cada empresa multada en 1992.

### **Mecanismos de control**

La ley estipula mecanismos de control o supervisión de su implantación. Las asociaciones para la defensa de los intereses de los minusválidos pueden iniciar acción legal en caso de inobservancia. El control ejecutivo se impone en el sector privado por medio de un informe anual obligatorio que redactan todas las empresas y envían a la oficina de empleo a nivel de departamento, y en el sector público por medio del *Conseil Supérieur* correspondiente. Además, es factible el control político por medio de informes al Parlamento que envía el Ministerio de Empleo.

### **Protección contra la discriminación**

En 1990 se aprobó una ley referente a la protección de las personas contra la discriminación por su estado de salud o minusvalías («handicap» en francés) (ley nº 90-602 del 12 de julio de 1990). La ley enmendaba el Código Penal, que ya contemplaba la discrimina-

Tabla Fr.8. Beneficiarios según condición y año

Categoría	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Reconocido por COTOREP .....	65.000 29,0%	70.500 29,9%	82.100 32,0%	84.900 32,9%	89.400 35,1%	91.300 35,9%	99.200 40,0%
Accidente o enfermedad laboral .....	131.000 58,5%	133.000 56,8%	140.300 54,7%	36.600 53,0%	129.900 51,1%	130.200 51,1%	114.100 46%
Pensionistas por minusvalía .....	15.000 6,7%	16.900 7,2%	19.300 7,5%	22.200 8,6%	22.800 9,0%	22.300 8,8%	24.800 10,0%
Minusválidos de guerra y similares .....	13.000 6,1%	14.500 5,7%	14.600 5,5%	14.300 4,9%	12.600 4,9%	10.700 4,2%	9.900 4,0%
Total .....	224.000	235.900	256.300	58.000	240.700	254.500	247.900

Fuentes: Ministerio de Trabajo Empleo y Formación (1993); Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996).

Tabla Fr.9. Clasificación de la gravedad de las minusvalías

<i>Categoría</i>	<i>1988</i> %	<i>1989</i> %	<i>1990</i> %	<i>1991</i> %	<i>1992</i> %	<i>1994</i> %
<i>COTOREP</i>						
A (leve) .....	39,0	33,3	32,7	28,7	27,3	25,0
B (moderada) .....	41,0	47,7	47,6	49,9	50,5	54,0
C (grave) .....	20,0	19,0	19,7	21,3	22,1	22,0
<i>Incapacidad laboral</i>						
IPP=10%-66,6% .....	96,2	97,2	96,9	96,9	97,1	98,0
IPP=66,6%-85% .....	3,2	2,2	2,4	2,5	2,4	
IPP=>85% .....	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	

ción por origen, sexo, costumbres, estado civil, etnia, nacionalidad o raza. En el artículo 225-1 del Código Penal se define discriminación como cualquier diferencia en el trato a las personas como consecuencia de las puntos mencionados anteriormente, así como de su estado de salud o minusvalía.

El trato discriminatorio se considera delito y puede resultar en dos años de prisión y multa de 200.000 francos cuando consiste en:

1. Negarse a proporcionar bienes o servicios.
2. Obstaculizar el ejercicio normal de la actividad económica.
3. Negarse a emplear a una persona, sancionarla o despedirla.
4. Condicionar la oferta de bienes o servicios a una circunstancia contemplada en el artículo 225-1.
5. Condicionar la oferta de empleo a una circunstancia contemplada en el artículo 225-1 (Waddington, 1996, p.94).

El artículo 225-3 limita la aplicación del Código en caso de negativa de un contrato, pues estipula que la discriminación por motivos de salud o minusvalías no se aplicará cuando tal negativa viene causada por una falta de aptitud comprobada clínicamente (por un médico de la oficina de trabajo). El Código no estipula el modo en

que se ha de determinar si ha existido discriminación por minusvalía (Waddington, 1996; Verkindt, 1997).

Verkindt (1997) señala que la ley del 12 de julio de 1990 constituía una respuesta a la exclusión de las personas portadoras del HIV y que los legisladores no querían aumentar su estigmatización aprobando una ley específica para estos enfermos. Comenta que, de no existir el HIV/SIDA en Francia, se habría tardado mucho en redactar una ley que prohibiese la discriminación por problemas de salud. Desde 1994 el Código Penal considera delito «atentar contra la dignidad de las personas».

### Efectividad

La afirmación legal del principio de prohibición de la discriminación por estado de salud o minusvalía se considera de gran importancia a nivel simbólico (Verkindt, 1997). Muy pocos casos han llegado a juicio, y no parece que haya información publicada.

En noviembre de 1996, como ayuda para nuestro informe<sup>5</sup>, el SNAPIE realizó un sondeo entre las organizaciones de minusválidos más importantes. Les resultó muy difícil encontrar un caso que hubiera llegado a juicio; solamente encontraron uno en el que, en virtud de la ley del 12 de julio de 1990, se multó a una empresa que había despedido a una trabajadora minusválida a causa de su discapacidad. La *Fédération Nationale des Accidentés du Travail* llevó el caso ante los tribunales y se ha sugerido que la acción legal va en contra de la ética tradicional francesa de las campañas a favor de los derechos sociales (Schmitt, comunicación).

Waddington (1996) cita las críticas al enfoque francés sobre la discriminación laboral, incluida la falta de sentencias legales favorables a los querellantes, la falta de oportunidades de los mismos para comenzar la acción legal personalmente (si bien la ley permite a las asociaciones en defensa de los minusválidos asociarse con el fiscal general en un pleito) y el hecho de que esta ley no pueda prohibir la discriminación indirecta. También comenta la incapacidad de la ley de definir el concepto de «minusvalía» y las personas que pertenecen al grupo protegido.

---

<sup>5</sup> Expresamos nuestro agradecimiento a Marie-José Schmitt por llevar a término el sondeo.

## **Protección contra el despido**

En caso de despido improcedente por discriminación los minusválidos pueden entablar acción legal por la vía civil en virtud del Código Laboral. Siempre que no se base específicamente en despidos por minusvalía, este código contempla indemnizaciones por daños y perjuicios y/o readmisión (Waddington, 1996).

En caso de que un trabajador quede discapacitado como consecuencia de una enfermedad o un accidente laboral, en virtud del Código Laboral, la empresa tiene la obligación de asignar a tal trabajador un puesto de trabajo adecuado si su enfermedad o minusvalía le incapacita para seguir desempeñando su antigua labor. Waddington (1996) cita fuentes que dicen que aunque no haya obligación legal hacia otros trabajadores que quedan discapacitados, los tribunales franceses están cada vez más dispuestos a dictaminar que las empresas están obligadas a ofrecer un empleo alternativo o a tomar otras medidas al efecto.

## **POLÍTICA DE PERSUASIÓN**

A raíz de la ley de 1987, y de la fundación del AGEFIPH, se ha dirigido la atención hacia un cambio de actitud del mundo de los negocios con respecto al empleo de minusválidos.

Las campañas informativas del AGEFIPH financian visitas a empresas, sesiones de formación y campañas de comunicación, a menudo organizadas por patronales y sindicatos. La acción a largo plazo se dirige especialmente a los directores-gerentes. Los convenios firmados con los sindicatos en 1990 les capacitan para llevar a cabo reuniones para aumentar la concienciación y formación dentro de las empresas. Las empresas disponen de ayuda directa (asesoramiento diagnóstico) para recibir información sobre modos prácticos de integrar y conservar a los trabajadores minusválidos.

## **EMPLEO ABIERTO: INCENTIVOS ECONÓMICOS**

Los programas de subvenciones salariales para la creación de empleo convencional y especial, así como la oferta especializada que proporcionan el AGEFIPH y el Estado, incluyen incentivos económicos para el empleo abierto. La mayoría de ellos se ofrecen a las empresas, pero también existen subsidios y ayudas económicas directamente para minusválidos.



## **Subsidios y complementos salariales**

Desde 1982 existe un sistema extensivo de subvenciones estatales a empresas para fomentar la contratación de grupos desfavorecidos. Se ha creado un gran número de contratos laborales para grupo desfavorecidos que incluyen a los minusválidos. Este tipo de oferta laboral se utiliza principalmente para contratar personas que encuentran problemas para encontrar trabajo, no exclusivamente minusválidos.

### **CIE (Contrat initiative-emploi)**

Este tipo de contrato, introducido en 1995, exime a las empresas del sector privado de pago de contribuciones al seguro nacional por espacio de 12 ó 24 meses y concede una subvención económica fija de 2.000 francos mensuales durante el mismo período. Según el sistema CRE (Contrats de retour à l'emploi), al que sustituyó el CIE en 1994, el 10% de estos contratos fueron para trabajadores minusválidos (total: 19.500). En 1995 se contrataron con tipo CIE 12.000 minusválidos y 13.000 con tipo CRE.

Los departamentos del Ministerio de Trabajo administran estos contratos. Los minusválidos que los reciben deben estar reconocidos por la COTOREP o tener capacidad para acogerse a la ley de 1987 y estar en situación de desempleo. El empleo debe comprender un mínimo de 16 horas semanales. La mayoría de los contratados reciben un remuneración equivalente al salario mínimo. Las subvenciones se abonan a plazos: en el momento de la contratación, a los 3 meses, a los 12 y a los 24 meses (o a la finalización del contrato y su duración es menor). En caso de ruptura de la relación laboral, la empresa está obligada a devolver la ayuda y las deducciones del Seguro Nacional.

Muchas empresas que contratan minusválidos utilizan los contratos CIE, ya que pueden combinarse con otras ayudas económicas únicas que ofrece el AGEFIPH.

### **CES (Contrat emploi-solidarité)**

Los «contratos de trabajo para la comunidad» constituyen una medida de integración temporal para la ayuda a los grupos prioritarios de desempleados a encontrar trabajo a tiempo parcial (MISEP,

1996). Estos trabajos se utilizan en empleos útiles para la comunidad y sólo en el sector público sin ánimo de lucro. En 1991 se incluyó a los minusválidos como grupo prioritario. Un número comparativamente alto de minusválidos reciben apoyo mediante este tipo de empleo en servicios públicos. El número de contratos ascendió de 9.400 en 1992 a 43.700 en 1995. El 6% de las personas que trabajan con contrato CES son minusválidos.

Son contratos a tiempo parcial y por un máximo de 20 horas semanales cuya duración habitual es de tres a doce meses, ampliables a doce para personas a situación especialmente difícil, lo que generalmente se acepta en los casos en que el trabajador minusválido necesita más tiempo para adaptarse a la vida laboral. El empleado recibe el salario mínimo. La empresa recibe una subvención que puede cubrir entre el 65% y el 100% del coste salarial dependiendo de la categoría del empleado, y queda exenta del pago de contribuciones a la Seguridad Social durante la vigencia del contrato.

### **Garantía de ingresos para trabajadores minusválidos**

El Estado garantiza el salario mínimo (*garantie de ressources*) a todos los trabajadores minusválidos (reconocidos por la COTOREP). Esta medida se introdujo en 1995 para contrarrestar los efectos de la legislación tradicional, que permitía a las empresas reducir el salario de los trabajadores minusválidos según su capacidad laboral. En 1995 sólo 7.000 personas en el mercado laboral abierto recibían ayuda económica, en comparación con las 96.700 de los CAT y los talleres de readaptación. En el mercado laboral abierto se intenta fomentar que las empresas del sector privado consideren la idea de contratar minusválidos sin tener que asumir los costes que supone la disminución de la productividad. Generalmente se utiliza en situaciones en las que una persona discapacitada necesita ayuda en el trabajo, por ejemplo, de sus compañeros o ayudas para la comunicación o de movilidad. Generalmente es la empresa la que solicita la ayuda, junto con los equipos de apoyo para el empleo.

Es el departamento del Ministerio de Empleo quien administra y sufraga la garantía de ingresos. En 1997 se transfirió al AGEFIPH esta responsabilidad en el mercado laboral abierto. La decisión de conceder complementos salariales es discrecional y se basa en la opinión de la COTOREP, que analiza el nivel de discapacidad del trabajador en relación con el trabajo que desempeña. Se asume que

el nivel de productividad está en relación con el grado de discapacidad evaluado.

La reducción salarial (*abattement de salaire*) máxima es del 20% del salario normal, dependiendo de si la minusvalía del trabajador está considerada como moderada o grave. Cuando la gravedad de la minusvalía o la enfermedad impide el trabajo a tiempo total o a ritmo normal, la reducción puede llegar hasta el 50%. En este caso, las personas contratadas suelen trabajar media jornada. No se concede complemento salarial cuando el salario del trabajador excede del 130% del salario mínimo. El modo en que se calcula la compensación salarial implica que algunos trabajadores terminan recibiendo un salario menor que el de sus compañeros no minusválidos. Sólo puede anularse en complemento si aumenta la productividad del trabajador.

### **Ayudas fijas para la integración**

Uno de los principales programas del AGEFIPH es la concesión de ayudas fijas para la integración a personas discapacitadas y a las empresas que las contratan. Las administran las oficinas regionales del AGEFIPH bajo el control de su oficina nacional. Los minusválidos objeto de la ley de 1987 pueden recibir estas ayudas si su trabajo alcanza un mínimo de 16 horas semanales.

Su uso está muy extendido. En 1995 constituyeron un apoyo para la contratación de 33.000 minusválidos y en los seis primeros años la cifra alcanzó las 156.000 personas (AGEFIPH, 1996). Su popularidad puede deberse a la alta cuantía que tienen estas subvenciones de 1994; 40.000 francos para la empresa por el primer trabajador minusválido contratado y 30.000 para el empleado. En octubre de 1995 se introdujo un nuevo sistema, según el cual las ayudas para integración representaban más del 80% de las colocaciones del AGEFIPH y el 63% del presupuesto (AGEFIPH, 1996). Su cuantía se redujo a 15.000 francos para la empresa y 10.000 para el empleado. Sin embargo, el 70% de los casos reciben complementos salariales del CIE.

Los servicios técnicos del AGEFIGH estudian las solicitudes. Las concesiones son discrecionales y a menudo se conceden automáticamente. Las únicas razones por las que se niegan suelen ser solicitudes incompletas, despido anticipado o dimisión. Las ayudas se conceden para contratos indefinidos o de un mínimo de 12 meses, la mayoría de los cuales viene dada por empleos indefinidos a tiempo total. Las subvención se paga en dos plazos para fomentar la conser-

vación del empleo, el segundo plazo se paga a los 12 meses si continúa el contrato. Este sistema ha beneficiado especialmente a las empresas pequeñas, con menos de 20 empleados, dos terceras partes se concedieron a pequeñas empresas, que contrataron a 65.000 minusválidos en tres años. Según el AGEFIPH, una de cada cuatro empresas no habría contratado a no ser por ese incentivo.

No existe información publicada sobre las características de las personas que reciben ayuda económica para la integración. La mitad de las personas que recibieron ayuda del AGEFIPH en 1995 sufrían discapacidades motoras, más de una quinta parte tenían enfermedades crónicas y una sexta parte deficiencias sensoriales. Sólo el 2% tenían dificultades de aprendizaje y el 2% enfermedades mentales.

### **Apoyo para la conservación del empleo**

El AGEFIPH también ofrece apoyo económico para la conservación del empleo. En 1994 se introdujo un programa experimental para financiar el período de transición entre el momento en que la persona queda registrada como minusválida y el momento en que se obtiene una solución individual para que tal trabajador minusválido conserve el empleo.

### **Ayudas para la adaptación**

El AGEFIPH ofrece ayuda económica a las empresas para adaptar el puesto de trabajo y las condiciones del mismo. Estas subvenciones pueden utilizarse para adaptar los edificios incluso por encima de lo que estipula la ley de 1992.

En 1992 el AGEFIPH asumió la financiación de adaptaciones de los puestos de trabajo, que antes recaía sobre el Estado. En 1996, 2.800 personas hicieron uso de estas subvenciones, relacionadas en su 70% con la conservación de puestos de trabajo.

### **Ayudas y subsidios para minusválidos desempleados**

#### **Pensión por invalidez**

Se puede combinar las pensiones por invalidez «de primera categoría» con la remuneración por empleo. Estas pensiones «de pri-

mera categoría» (dentro del programa general de pensiones) compensan la pérdida de ingresos de las personas que se suponen capaces de trabajar, pero incapaces de conseguir más de un tercio de su salario anterior. (Las pensiones de segunda y tercera categoría sustituyen los ingresos de los minusválidos que sufren incapacidad laboral total.) El número de pensionistas de las tres categorías lleva estabilizado en aproximadamente 430.000 desde 1980, así como el de pensiones de primera categoría que en 1993 era de 124.000. Ya que la cuantía de la pensión de primera categoría está en un 30% del salario medio desde hace diez años, la cuantía media es bastante baja. Hasta la ley de 1987 no se incluía en pensiones por invalidez a los grupos de minusválidos contemplados en la legislación especial sobre empleo y no se tomaban medidas para ayudarles a encontrar empleo. Sin embargo, actualmente se toman en cuenta a la hora de alcanzar la cuota. Las cifras sugieren que la ley ha surtido efecto sobre la situación de los pensionistas de primera categoría. Las cifras de las empresas sujetas a obligación de empleo ha aumentado de 15.000 en 1988 a 25.000 en 1994. Su proporción respecto al total de personas beneficiadas por la ley aumentó desde menos de un 7% a un 10%.

### **Ayudas compensatorias para costes relacionados con el trabajo**

Los minusválidos con empleo pueden recibir una ayuda compensatoria para costes relacionados con el trabajo que se deriven de su discapacidad específica. Esta ayuda de la asistencia social comenzó en 1975 y la administran los servicios de asistencia social a nivel de departamento, con fondos del departamento de asistencia social. Los beneficiarios deben estar reconocidos como personas con minusvalías graves por la COTOREP, tener entre 16 y 60 años y una incapacidad del 80%. También se encuentran limitados por sus ingresos.

La ayuda va en función de los costes reales incurridos, siempre sujeta a una cuantía máxima de 4.424 francos mensuales (enero 1996). Los solicitantes deben presentar facturas de estos gastos que inspeccionan los servicios de asistencia social. La decisión es discrecional, pues depende de la confirmación por parte de la COTOREP de que la actividad laboral del solicitante produce gastos relacionados específicamente con su discapacidad y consecuencia de ellos.

No existen datos de las personas que reciben estas ayudas, pues las estadísticas no diferencian este tipo de ayuda de los subsidios para asistencia, que se conceden en base al mismo criterio. Se asume que sólo una parte minoritaria del total de 81.000 personas en edad

laboral reciben subsidios para cubrir gastos extraordinarios derivados del trabajo. La razón de esta limitación de uso es la restricción de las condiciones necesarias para solicitarlo.

### **Ayudas económicas para el acceso al trabajo**

El AGEFIPH ofrece ayuda económica principalmente a personas que buscan empleo, estudiantes y personas que reciben formación y aprendizaje. Incluyen ayuda económica para adquisición de instrumental especial, tal como sintetizadores de voz y sistemas de reconocimiento de braille y táctil, así como para cubrir la contratación de asistentes temporales, tales como intérpretes y secretarios. El AGEFIPH también puede financiar parcialmente los costes de alojamiento, adquisición de vehículos o su adaptación y transporte al trabajo. Esta ayuda constituye un complemento a los subsidios compensatorios. En 1995, 5.600 minusválidos recibieron esta ayuda de los programas del AGEFIPH.

### **Empleo por cuenta propia**

La ayuda económica a minusválidos que intentan establecer empresas propias constituye un factor tradicional de la política francesa, que data de 1946, cuando se ofrecían préstamos a largo plazo para minusválidos de guerra.

El sistema actual de ayudas económicas data de 1981. Previa aprobación por parte de la COTOREP, los minusválidos inscritos en la COTOREP o contemplados en la ley de 1987 tienen derecho a solicitar ayudas económicas individualizadas, que no dependen de la capacidad laboral ni del nivel de discapacidad, siempre que el solicitante pueda probar su capacidad para llevar delante el proyecto. El solicitante debe haber completado estudios de formación profesional en el año anterior y cumplir los requisitos necesarios para desempeñar la profesión. Las ayudas se limitan a personas con edades comprendidas entre los 18 y 45 años. No disponemos de datos recientes, pero se cree que el uso de estas ayudas no se utiliza extensivamente.

Desde 1994 el AGEFIPH también contribuye a la oferta de ayudas económicas complementarias y asistencia técnica para minusválidos desempleados que desean establecer negocios propios. Las ayudas del AGEFIPH son más fáciles de obtener que las del Estado. El subsidio se adapta al proyecto hasta un máximo de 50.000 francos.

Las estadísticas del AGEFIPH distinguen las ayudas concedidas para auto-empleo entre los 3.000 proyectos de creación de empresas que financió.

## EMPLEO PROTEGIDO

### Objetivos

El trabajo en entorno protegido ofrece una remuneración que garantice un medio de vida a las personas que no cuentan con empleo convencional y subsidiado en el entorno normal. Existen dos tipos de trabajo protegido y la COTOREP dirige a las personas a uno u otro según su capacidad laboral.

Ambos tipos difieren en cuanto a sus objetivos:

El primer tipo, que comprende talleres de readaptación (AP) y centros de distribución de tele-trabajo (CDTD), está orientado a personas con una discapacidad laboral de al menos un tercio de la capacidad normal. Los AP son unidades de producción económica que deben funcionar como empresas convencionales. Sus empleados están sujetos a las mismas normas legales, administrativas y contractuales que los demás trabajadores, pero capacitan a los minusválidos para trabajar con medios que facilitan su formación profesional, con la intención de permitir la transición del empleo protegido al abierto. Los CDTD siguen las mismas normas que los talleres: reciben pedidos de empresas y distribuyen el trabajo entre personas que trabajan en su propio hogar. En los talleres de readaptación no se permite un número de personas no minusválidas superior al 20%.

El segundo tipo, los *centre d'aide par le travail* (CAT), se orientan a personas a partir de 20 años con discapacidades temporales o permanentes con capacidad laboral menor de un tercio, cuyas aptitudes potenciales para trabajar sean suficientes, pero cuya situación no permita una vida laboral normal. Hay más personas en los CAT que en talleres de readaptación y los CDTD.

Los CAT proporcionan una actividad en la que las actividades laborales están modificadas y permiten a los trabajadores pasar a talleres de readaptación y, en fases posteriores, el trabajo en el entorno normal. Los CAT están muy valorados, porque ofrecen tanto trabajo productivo como el apoyo social necesario para que el trabajo resulte satisfactorio. De hecho, podrían constituir el único medio

para proteger a las personas con discapacidad mental grave contra su exclusión del mercado laboral.

Cada taller o CAT cuenta, por lo menos, con tres tipos diferentes de actividad, de manera que los trabajadores tienen la oportunidad de encontrar un trabajo adecuado. Cerca del 60% de las actividades de los CAT relacionadas con la SNAPIE (ver más adelante) constituyen subcontratos (embalado, electrónica, industria automovilística, reparaciones telefónicas...). Cerca del 20% son servicios (jardinería, limpieza de oficinas, lavandería, decoración) y el 20% son de producción propiamente dicha, principalmente en la agricultura y el sector de alimentación.

### Oferta y financiación

Son las autoridades locales, instituciones públicas y empresas privadas quienes pueden fundar talleres de readaptación y solicitar ayuda estatal a nivel de departamento, regional o local para el establecimiento de nuevas empresas y creación de empleo. Las direcciones generales de trabajo y empleo conceden ayudas específicas para administración e inversión. El propósito de las primeras es compensar la excesiva carga laboral que se deriva del empleo de personas con aptitud profesional limitada. En 1995 la cuantía de estas ayudas globalizó 129,6 millones de francos. El total de las ayudas para inversión aumentó en un 141% desde 1992 para colocarse en 19,2 millones de francos en 1995. La cuantía de los subsidios puede llegar a 10.000 francos por persona. En 1994 se llevó a cabo una auditoría nacional de las AP. En mayo de 1996 comenzó un programa experimental en dos regiones para crear una «*interfaz*» comercial entre las empresas y los AP (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996).

La mayoría de los CAT se crearon por medio de asociaciones de padres que se agruparon en una única asociación nacional de padres de niños con discapacidades mentales, conocida como SNAPIE. Existen 50.000 trabajadores con discapacidad mental moderada o grave empleados en 500 CAT y talleres creados por asociaciones locales agrupadas en SNAPIE (en 1992). Su tamaño oscila entre 30 y 80 empleados. Los minusválidos que trabajan en los CAT legalmente no se consideran trabajadores. En términos legales, los CAT son instituciones del servicio social, sujetas a la legislación que rige las instituciones sociales y médico-sociales (Samoy, 1992). Dicho esto, los CAT funcionan como empresas y son organizaciones para el empleo que cuentan con grandes subvenciones estatales.



Tal como muestra la tabla Fr.10 tanto los CAT como los talleres de readaptación están en continua expansión, que sigue siendo un objetivo político.

Dentro de un entorno de trabajo protegido, el salario que paga directamente la empresa no puede ser menor de la mitad del salario que recibiría una persona no minusválida por el mismo trabajo (MISEP, 1996) En los CAT, la remuneración depende de la productividad, pero no puede ser menor del 5% del SMIC. En los AP la remuneración que el trabajador recibe directamente de la empresa no puede ser menor del 35% del SMIC.

Tanto los trabajadores de los AP como los de los CAT tienen garantizados unos medios económicos y el Estado paga a la institu-

**Tabla Fr.10. Número anual de instituciones y trabajadores minusválidos en empleo protegido**

<i>Año</i>	<i>Nº de CAT</i>	<i>Empleados en los CAT</i>	<i>Nº de talleres de readaptación</i>	<i>Empleados de talleres de readaptación</i>
1978	502	30.300	76	3.700
1979	568	35.000	82	4.000
1980	570	42.300	90	4.200
1981	683	46.000	98	4.500
1982	746	52.000	104	4.800
1983	876	54.000	130	5.000
1984	932	58.000	149	5.700
1985	981	60.000	170	6.200
1986	997	63.000	190	6.800
1987	1.004	65.000	215	7.300
1988	1.028	68.000	215	7.700
1989	1.052	69.000	253	8.400
1990	1.090	72.000	295	10.000
1991	74.700	331	10.800	
1992	76.800	360	11.800	
1993	405	12.500		
1994	440	13.300		
1995	465	13.700		

ción una subvención para complementar los salarios que se pagan según la productividad. En 1995 los subsidios estatales para garantizar los medios económicos totalizaron 571,3 millones de francos para AP y 3.598,8 millones de francos para los CAT. El subsidio medio anual para cada trabajador de los AP y de los CAT es de 36.000 y 55.000 francos, respectivamente.

## Empleados

Los trabajadores potenciales de empresas de trabajo protegido deben contar con la clasificación de minusválidos de la COTOREP. Para entrar en un taller de readaptación se requiere una capacidad laboral mínima de un tercio de la normal. Para el acceso a los CAT, la capacidad laboral mínima requerida es menor de un tercio. Samoy (1992) comenta que la legislación no define el modo de medir la capacidad laboral ni su relación con las categorías A, B o C. Así, la COTOREP puede aplicar criterios propios. Samoy cita que se admite a las personas con enfermedades mentales según un procedimiento distinto y con un estatus legal diferente, y no se les garantiza ingresos mínimos.

Las cifras de 1987 y en adelante muestran que tres cuartas partes de las personas que utilizan los CAT tienen discapacidades mentales y otro 18% otros trastornos mentales. En los talleres de readaptación (y CDTD) el 35% tenían discapacidades mentales y el 34% motrices. En ese año, el 87% de los trabajadores de los CAT y el 73% de los de los talleres eran menores de 40 años.

## Transición

Todos los estudios de los CAT han reflejado menos de un 1% de tránsito al mercado laboral abierto o a los talleres de readaptación. Labourdette y cols. (1990) comentan que los intereses de los directores de los CAT y de los padres de trabajadores minusválidos, junto con la pobreza de directrices de COTOREP, han provocado la minimización del número de personas que pasan al empleo integral. El portavoz de la asociación nacional de padres (SNAPIE) señala que no debe recomendarse la transición sin considerar primero la calidad del empleo propuesto, el número de horas laborales o el salario, y que el empleo abierto con apoyo no es necesariamente más económico para el Estado que el empleo protegido (Schmitt, comunicación personal).

Las iniciativas políticas de la ley de 1987 y sus subsiguientes decretos aspiraban a fomentar la contratación en el mercado laboral abierto de personas que anteriormente tenían empleo protegido; en 1990 fueron 1.700 personas y 1.600 en 1991. En noviembre de 1990 se firmó un acuerdo entre las autoridades públicas y la Asociación Nacional de Usuarios por el cual el 25% de las plazas de los CAT deberían tener prioridad a la hora de la transición al empleo abierto (Zibri, 1995). El plan de empleo de abril de 1991 incluía ayuda económica para seguimiento de trabajadores que se incorporaban al mercado laboral abierto de los CAT, así como la introducción de una subvención de 50.000 francos para las instituciones de empleo protegido para fomentar el empleo abierto. Sin embargo, las discrepancias sobre los complementos salariales del empleo abierto siguen suponiendo un problema (Zibri, 1995).

## RESUMEN

Las medidas para favorecer el empleo de ciertos grupos de minusválidos datan de después de la Primera Guerra Mundial, cuando la ley reconoció el derecho de los minusválidos de guerra a la rehabilitación profesional. En 1924 se introdujo un sistema de cuotas para veteranos minusválidos, así como el principio de reducción salarial en función de la capacidad laboral. En 1930 se introdujo el derecho a rehabilitación profesional para personas que se reincorporaban al trabajo después de enfermedad o accidente laboral, pero hasta 1955 no se incluyeron en el sistema de cuotas.

Una ley de 1957 fomentó un sistema de cuotas para los sectores público y privado y estableció el trabajo protegido. Fundó un comité a nivel de departamento gubernamental para clasificar los trabajadores minusválidos. La ley de 1957 cayó en desuso y fue sustituida por la ley exhaustiva de 1975, que autorizaba a los comités de orientación profesional (COTOREP) a evaluar las minusvalías y conceder todo tipo de subsidios y orientación profesional. Las nuevas estipulaciones incluían la exención de la obligación de empleo a las empresas que firmaran convenios con centros de trabajo protegido y el derecho al salario mínimo del mercado laboral abierto y protegido. En 1975 se estableció un gran número de los rasgos de la política de empleo para minusválidos.

La ley reguladora de 1975 contempla la integración de los minusválidos como obligación nacional; se refiere a personas minusválidas de todas las edades e incluye educación, seguridad social, accesibilidad de edificios y cuestiones de empleo.

Una ley de 1991 mejoró los aspectos relacionados con el acceso a edificios públicos y lugares de trabajo. En 1990 se enmendó el Código Penal para proteger a los minusválidos contra discriminación en el empleo y la obtención de bienes y servicios a causa de su estado de salud o minusvalía. Muy pocos casos han llegado a juicio.

La ley de 1987 a favor del empleo de trabajadores minusválidos marcó un cambio de una política basada en deudas debidas a víctimas de la guerra o de la sociedad hacia otra basada en la responsabilidad de los *economic actors* sobre la integración de los trabajadores minusválidos. Obligó a las empresas de los sectores público y privado con 20 o más trabajadores a emplear una cuota de determinadas categorías de minusválidos y amplió esta medida a personas con derecho a pensiones por minusvalía de los sistemas obligatorios de la seguridad social. El objetivo aumentó un punto porcentual durante tres años de transición para colocarse en un 6% a partir de 1991. Para calcular esta cuota, determinados empleados pueden contabilizar más de una unidad, dependiendo de la edad, gravedad y tipo de minusvalía o situación anterior.

La obligación de empleo puede cumplirse parcialmente mediante acuerdos con talleres de readaptación. Se ha observado un aumento gradual del número de empresas del sector privado que firman este tipo de acuerdos, que en 1994 representaban el 21% de las empresas del sector. Otros de los objetivos de la ley de 1987 era llevar la integración profesional de los minusválidos al terreno económico por medio de la práctica establecida de acuerdos entre ambos sectores de la industria. Si se aprueban los planes de integración, la organización queda exenta de cualquier otro modo de cumplir su obligación de empleo. Casi todos los convenios firmados desde 1988 eran con grandes grupos de empresas, principalmente de ámbito nacional y con varios años de duración. En 1994 se firmaron 70 acuerdos en los que participaron 1.700 empresas.

Como alternativa de empleo de trabajadores minusválidos, las empresas pueden contribuir económicamente a un nuevo fondo (AGEFIPH) para fomentar el empleo de minusválidos. El objetivo de esta política era permitir a las empresas que, por razones económicas, no pueden fomentar el empleo de minusválidos, cumplir con su obligación de empleo económicamente. El fondo distribuye el dinero entre las empresas que sí pueden perseguir tal objetivo. Sin embargo, parece que las empresas escogen entre varias formas de cumplir con la obligación de empleo. En 1990 el 60% de las empresas que contribuían económicamente no empleaban minusválidos. En

1994 tres cuartas partes de las empresas que contribuían económicamente no aplicaban ningún otro método de cumplimiento.

Al final del período de transición, cuando la cuota del sector privado alcanzaba el 3,7%, se tomó acción para aumentar y facilitar el acceso a incentivos económicos, mejorar la formación y eliminar las prácticas que no daban resultados. En 1992 se amplió la capacidad para contabilizar varias unidades subsidiables por persona para fomentar la contratación; como consecuencia, entre 1993 y 1994, aumentó el porcentaje de nuevos contratos. En 1994 se alcanzó una cuota del 4,1% y el número de trabajadores minusválidos reconocidos se mantenía constante en un 3% del total de mano de obra. De las 85.000 empresas obligadas por ley, el 36% alcanzó o superó la cuota del 6%, el 27% tenía algún minusválido en su plantilla, sin alcanzar la cuota, y el 37% no contrataba a ninguno.

Se esperaba que el Estado actuara como ejemplo. En 1990 el Estado, el sector hospitalario y las autoridades locales y descentralizadas (*collectivités territoriales*) alcanzaron un 3,38%, 4,8% y 4,1%, respectivamente; en 1991 el Estado alcanzó un 3,2% incluyendo el 0,053 de contratos. Cuatro ministerios superaron la cuota en 1991. Las cifras de las autoridades locales eran incompletas y poco fiables. Algunas grandes poblaciones se negaron a proporcionar cifras anuales y se observaba cierta reticencia a identificar a miembros de la plantilla como minusválidos.

Cierto número de organismos se encarga de la oferta de políticas y servicios. La Delegación de Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación Profesional, asesora sobre la política y dirige las agencias de empleo (ANPE) y la asociación para formación vocacional de adultos (AFPA). La ANPE cuenta con personal especializado para la colocación de minusválidos, sus servicios de orientación y colocación de minusválidos a nivel de departamento gubernamental se reformaron y coordinaron en 1994. A nivel de departamento, la COTOREP dirige a los trabajadores que identifica como minusválidos hacia los servicios de orientación, formación y colocación, tanto en empleo abierto como protegido.

El número de decisiones de la COTOREP sobre evaluación de minusvalías se dobló entre 1987 y 1995. La COTOREP se modernizó en 1994. En colaboración con la ANPE y la COTOREP trabajan cerca de 100 equipos especializados de preparación y seguimiento para orientar a los minusválidos que buscan empleo o recolocación, así como 30 organizaciones para integración de forma reciente. Gran

número de asociaciones nacionales de minusválidos desempeñan una labor significativa de apoyo y colocación a través de acuerdos con la ANPE. Los recientes proyectos piloto para mejorar la coordinación local han aumentado el número de colocaciones.

La formación se proporciona en centros de formación profesional públicos y privados, con énfasis creciente sobre las oportunidades convencionales. Actualmente, el AGEFIPH es una de las más importantes fuentes de financiación a través de acuerdos con la AFPA.

Se clasifica a las personas como minusválidos en función a distintos criterios, dependiendo de los subsidios y servicios solicitados. El código laboral define a los trabajadores minusválidos como las personas cuyas posibilidades de obtener o conservar un empleo dentro del mercado laboral abierto están limitadas a causa de una disminución o insuficiencia de sus facultades físicas o mentales. Las oficinas de empleo y el AGEFIPH ofrecen subsidios o ayudas económicas para el empleo de minusválidos. Los fondos que distribuye el AGEFIPH están orientados al acceso y la conservación del empleo, pero también pueden asignarse para investigación, fomento del cambio de actitudes, formación y apoyo para los minusválidos en el trabajo. El AGEFIPH actualmente gestiona la asistencia para la adaptación de los lugares de trabajo a las necesidades de los minusválidos reconocidos por la COTOREP. Las ayudas económicas para integración gestionadas por el AGEFIPH para el empleo de personas contempladas en la ley de 1987 están actualmente abiertas a otros grupos y empresas.

Los minusválidos reconocidos por la COTOREP tienen asegurados medios económicos para personas con capacidad laboral reducida, en forma de complementos a los salarios pagados por la empresa, que se utilizan principalmente en trabajo protegido. Los minusválidos constituyen un grupo prioritario en cuanto a programas de empleo público. Los contratos de iniciativa para el empleo (CIE) son subvenciones mensuales que se pagan a las empresas que contratan determinado tipo de personas desempleadas. En 1994 el 10% de estas subvenciones se concedieron por la contratación de minusválidos. Su número ha aumentado sustancialmente desde 1992. Es incluso mayor el número de contratos de trabajo para la comunidad (CES), que ofrecen trabajo temporal a media jornada en los sectores público y sin ánimo de lucro.

La COTOREP dirige a las personas a uno de los dos tipos de trabajo protegido. Los talleres de readaptación y los centros de dis-

tribución de tele-trabajo van dirigidos a personas cuya capacidad laboral es al menos de un tercio de la normal. Son unidades de producción que deben funcionar como empresas comerciales. Los métodos de trabajo deben facilitar la transición al entorno laboral convencional. Los Centre d'Aide par le Travail (CAT) son para personas cuya capacidad laboral sea menor de un tercio de la normal y cuya situación no les permita llevar una vida laboral normal. Las condiciones de trabajo están modificadas y cuentan con importantes subvenciones. Aunque funcionan como empresas, en realidad son instituciones del servicio social y desde el punto de vista legal sus usuarios no son trabajadores. En 1992 el número de trabajadores de los CAT se calculaba en 76.800, y en 1995 el número de trabajadores de los talleres de readaptación se calculaba en 13.700, con tendencia al aumento. El número de talleres se dobló desde 1988 y el de sus empleados aumentó en un 80%. En 1994 se realizó una auditoría nacional de los talleres de readaptación. En 1996 se llevaron a cabo dos proyectos regionales experimentales para analizar los vínculos comerciales entre talleres de readaptación y empresas.

Cerca de tres cuartas partes de los usuarios de los CAT sufren discapacidades de aprendizaje y una quinta parte tiene trastornos mentales. En los talleres de readaptación, cerca de un tercio sufre discapacidades de aprendizaje (dos tercios de ellas leves) y un tercio deficiencias motrices. La transición al empleo convencional es muy lenta. La política de iniciativas para estimular la transición incluye apoyo en el seguimiento de los trabajadores y subvenciones a talleres para fomentar el empleo abierto. Hay muy poca evidencia de formas alternativas de empleo.

Los minusválidos se han visto gravemente afectados por la disminución de la demanda de mano de obra y el alto índice de desempleo. El aumento del número de trabajadores minusválidos es mayor que el del conjunto de personas que buscan empleo. En diciembre de 1995 120.000 minusválidos estaban registrados en la ANPE para solicitar empleo.

### **Agradecimientos**

Marie-Josée Schmitt (SNAPIE), Dominique Velche (CTNERHI), AGEFIPH, Force Ouvrière, y todas las personas que han contribuido a la edición de 1993.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AGEFIPH (1996). *Rapport d'activité 1995*, Bagneux: AGEFIPH.
- COMISIÓN EUROPEA (1996) *Employment in Europe 1996*, COM (96) 485), Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- FÉDÉRATION NATIONALE DES ACCIDENTÉS DU TRAVAIL ET DES HANDICAPÉS. (FNATH) (m.d.). «Points de vue de la FNATH sur la réinsertion professionnelle des handicapés moteurs».
- LA REVUE DE L'APAJH (1992). «Points de vue sur la loi de juillet 1987», 34, juin, 2-7.
- LABOURDETTE, A., LA FORCADE, M. and VIDELA -HAIDICK, M. (1990). «L'évaluation des centres d'aide par le travail: l'exemple de l'Aquitaine», *Revue français des affaires sociales*, 44, 133-159.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1992). «Rapport au parlement sur l'exécution de la loi du diez juillet en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés au titre de l'année 1991».
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (Ministry of Labour, Employment and Training) (1993). «Première Synthèses: l'emploi des travailleurs handicapés dans les enterprises-quatre années d'application de la loi de 1987», Paris: Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1993 b). «Rapport au Parlement sur l'exécution de la loi du diez juillet en faveur de au titre de l'année 1992».
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES AFFAIRES SOCIALES (Ministry or Labour and Social Affairs) (1996). «L'emploi des travailleurs handicapés en 1994 et 1995».
- MISEP (1996). *Basic Information Report France: Institutions, Procedures and Measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.



- RAVAUD, J-F, and VELCHA, D. (1992). « L'obligation d'emploi des personnes handicapées: bilan des trois premières années d'application de la loi de 1987 dans le secteur privé (1988-1990)» *Handicaps et inadaptations, les cahiers du CTNERHI*, 58, 33-51.
- SAMOY, E. with WATERPLAS, L. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report to the Commission of the European Communities*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- SCHMITT, M-J. (1995). «Employment policies for people with disabilities in France». in Leichsenring, K. and Strümpel, C. (eds)(1995). *Mandatory Employment in Equal Opportunities? Employment Policies for People with Disabilities in the UN-European Region*, Viena: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- VELCHE, D. (1995). «Le travail protégé dans les quinze pays de l'Union Européene» *Handicaps et inadaptations: les cahiers du CTNERHI*, 65-66, 21-30.
- VELCHE, D. and RAVAUD, J-F. (1995). «Progressive implementation of the employment obligation of people with disabilities in France since 1987» en Bengtsson, S (ed) (1995). *Employment of People with Disabilities. Colloquium in Connection with a Research Project*. Copenhagen: Social Forsknings Institutet.
- VERKINDT, P-Y. (1997). «Contribution», 123-135 in AEH, CEFEC, EUG,-IPWH, GEEPHM, *Labour Market 2000: International Congress*, Palacio de Congresos, Bruselas, 21 y 22 octubre 1996, Madrid: Escuela Libre Editorial.
- WADDINGTON, L. (1996). «Reassessing the Employment of People with Disabilities en Europe: Fron quotas to antidiscriminations laws»: *Comparative Labour Law Journal*, 18, 62, 62-101.
- ZIBRI, G. (1995). «Les emplois semi-protégés: un levier pour l'insertion professionnelle et sociale (France)». *Handicaps et inadaptations: les cahiers du CTNERHI*, 65-66 enero-junio, 43-49.



**GRECIA**



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Legislación y política sobre minusvalías

La Constitución de 1975 definió por primera vez la responsabilidad del Estado sobre la asistencia a minusválidos. Los artículos 21 y 25 reconocen claramente los derechos sociales de algunos grupos de la sociedad que sufren problemas específicos o se encuentran en estado de necesidad constante. En 1979 dos leyes, sobre la rehabilitación profesional, el alojamiento de minusválidos (ley 963) y sobre asistencia sanitaria (ley 1000) regulaban el alcance de la asistencia estatal y el papel de las instituciones. En los años 80 el centro de interés varió de una atención principal a la minusvalía (el término minusválido se consideraba peyorativo) a las necesidades específicas de la persona. Así, la ley 1648 de 1986 sobre empleo protegido utiliza el término «personas con necesidades especiales».

### Política y legislación sobre empleo de minusválidos

Las disposiciones legales sobre el empleo se definen en el artículo 22(1) de la Constitución, que dice:

- El trabajo constituye un derecho y deberá gozar de la protección total del Estado, que se orientará a la creación de una situación de pleno empleo de todos los ciudadanos.
- Todos los trabajadores, independientemente de su sexo o cualquier otra distinción, tendrán derecho a recibir igual remuneración por igual trabajo.

Un aspecto del enfoque de la legislación griega es la incorporación automática a la legislación nacional de los convenios internacionales ratificados por la nación (en virtud del artículo 28(1) de la Constitución). Consecuentemente, ninguna ley nacional anterior o

posterior a los convenios contendrá estipulaciones contrarias a ellos. La ratificación del Convenio 159 de 1983 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) quedó incorporado como ley 1556 de 1985.

El informe preparado por Grecia como miembro del conjunto analizado en el estudio de la OCDE sobre política de empleo para minusválidos de 1992 (OCDE, 1992) dice:

- Los objetivos perseguidos en el campo de la formación profesional y el empleo están en relación con dos principios: igualdad de oportunidades y garantía de que los minusválidos pueden y deben contribuir al desarrollo económico y social de la nación.

La legislación para el empleo de personas con determinadas minusvalías apareció con la ley 751 de 1948, que regulaba el empleo de veteranos de guerra. Con anterioridad a 1979, estaba prohibido el empleo de minusválidos en el sector público. Las primeras medidas legales relativas a la formación y rehabilitación profesional de los minusválidos (ley 963 de 1979) definía la responsabilidad de la Organización para el Empleo de Mano de Obra (OAED) sobre la orientación, colocación y formación convencional. Anulaba la prohibición de empleo de minusválidos en el sector público e introducía el primer sistema de cuotas en el mismo.

La ley de 1979 y las subsiguientes decisiones del Ministerio de Trabajo de 1982 permitían que la OAED concediera ayudas económicas para las reconversiones técnicas que necesitaran las empresas que contratasen minusválidos y propiciaban que el Ministerio de Trabajo financiase parte del salario de los trabajadores minusválidos: ambas medidas tenían carácter discrecional y dependían de la aprobación de la OAED. En virtud de la ley 1262 de 1982, también se concedían ayudas económicas para empresas cuya mano de obra estuviera constituida principalmente por minusválidos. Mediante decretos ministeriales se ha ampliado la ayuda económica para el empleo de minusválidos y se han asumido parte de los costes de adaptación de los lugares de trabajo.

Un punto crucial de la legislación de 1979 era la formación profesional, que llevó a la apertura de 37 centros de formación profesional en todo el territorio nacional griego (Seyfried y Lambert, 1989). La ley de 1982 hacía grandes concesiones a la construcción de centros y talleres destinados a acelerar la rehabilitación de los trabajadores minusválidos (Vogel-Polsky, 1984).

En 1985 se aprobó una ley (ley 1568) sobre sanidad y seguridad en el trabajo, pero el informe de Grecia para el estudio de la OCDE sobre política de empleo para minusválidos (OCDE, 1992) señalaba una infraestructura más que insuficiente para la rehabilitación de las personas cuya minusvalía se derivara de un accidente o enfermedad laboral.

La ley 1648 de 1986 revisó el sistema de cuotas y lo amplió al sector privado. Esta ley se refiere a las personas con necesidades especiales con edades comprendidas entre los 15 y los 65 años, cuya capacidad laboral está limitada a causa de una deficiencia o minusvalía permanente de naturaleza física o mental. El sistema de cuotas se amplió a otros grupos además de las personas con necesidades especiales. El Decreto 30965 de 1991 revisó el sistema de cuotas. Desde la enmienda de 1994, la ley se aplica sólo a las personas registradas como desempleadas en la OAED y que tengan un nivel de discapacidad evaluado en el 40%. En 1995 se introdujo una multa administrativa por inobservancia.

Existen otras dos leyes relativas al empleo y la formación profesional, una de 1987 (ley 1735) y otra de 1989 (ley 1836). Esta última regula la creación de talleres de readaptación, pero no se han elaborado decretos ministeriales para su cumplimiento, si bien el informe de la OAED de 1995 indica que están en preparación. Las medidas legislativas de 1995 iban orientadas a la coherencia y coordinación entre los servicios de formación y los de colocación.

Uno de los mayores retos de la OAED es alcanzar la concienciación al efecto de que existan medidas legislativas y fomentar un cambio de actitudes en cuanto al empleo de los minusválidos. Se han realizado campañas de sensibilización social dirigidas a empresas, minusválidos y al público en general, pero hasta cierto punto continúa la ignorancia y la discapacidad se oculta. Las investigaciones sobre el empleo de los minusválidos demostraron que las familias, debido a circunstancias sociales, eran reticentes a hacer públicas las minusvalías de sus miembros (OAED, 1993, citado en Orfanidis, 1995). Esta actitud afecta a la voluntad de registrarse como minusválido (Orfanidis, 1995).

### **Seguridad Social y empleo**

Los subsidios por invalidez garantizan que los ingresos de los minusválidos sean iguales que los de los no minusválidos. Los di-

ferentes tipos de ayuda económica que ofrece el Ministerio de Sanidad, según el tipo de minusvalía y la categoría de cada persona, siguen pagándose después de la colocación. Las pensiones por invalidez se pagan junto con el salario, siempre que no excedan del 80% de la pensión mínima por jubilación. Determinados tipos de minusválidos, como paraplégicos e invidentes, pueden solicitar pensión por jubilación anticipada siempre que tengan un número específico de años de trabajo o de contribución a la Seguridad Social.

Los cambios introducidos por la ley 1902 de 1990 sobre la financiación y el derecho a ayudas económicas distinguen tres niveles de discapacidad a la hora de optar a ayudas por invalidez: grave (80%), ordinaria (66,6%) y parcial (50%) (MISSOC, 1992).

### **Diseño y práctica de políticas**

La OAED (Organización Nacional para el Empleo de Mano de Obra) es la principal institución encargada de planificar y aplicar las políticas gubernamentales de empleo. Se gestiona mediante una Junta Directiva formada por representantes de los Ministerios de Economía Nacional y de Trabajo, patronales, sindicatos, organizaciones de empleados y dos especialistas (MISEP, 1995).

El campo de actividades de la OAED incluye:

- Adaptar la oferta y la demanda de mano de obra por medio de las oficinas de empleo.
- Pagar subsidios por desempleo y ayudas para las familias y cofinanciar determinadas ayudas económicas de la Seguridad Social.
- Ofrecer orientación profesional por medio de servicios especiales.
- Proporcionar formación profesional en sus centros.
- Supervisar el sistema de aprendizaje para jóvenes.
- Financiar la creación de nuevos empleo para personas con dificultades de empleo por medio de subvenciones a empresas.



- Asumir la responsabilidad sobre la rehabilitación profesional de los minusválidos por medio de programas especiales de oficinas creadas a tal efecto.

(MISEP, 1995.)

## **Coordinación**

La falta de coordinación de las políticas de rehabilitación en general se identificó como un obstáculo para el desarrollo ya en 1984. Seyfried y Lambert (1989) citaban un informe de la OIT de 1984 que identificaba seis ministerios gubernamentales que compartían responsabilidades de actuación en cuanto al apoyo a minusválidos. La ley 1836 de 1989 estipulaba que una organización, la OAED, debería coordinar la formación y el empleo. Su objetivo actual es conseguir una estrategia coherente de información a los proveedores independientes, así como la cooperación entre los organismos públicos y privados.

## **El papel de las instituciones sociales cooperantes y las organizaciones de minusválidos**

La ley 1836 de 1989 sobre el fomento del empleo y la formación profesional fundó el Consejo Nacional de Empleo y Formación Profesional (ESEKA), bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo. El Consejo propone al gobierno la dirección de los centros de formación profesional y empleo a nivel nacional, coordina las organizaciones que desarrollan los programas y, en líneas generales, dirige sus actividades de acuerdo con los programas nacionales de desarrollo (MISEP, 1995). Se esperaba que el Consejo incluyera representantes de organizaciones de minusválidos, además de representantes de los diferentes ministerios relevantes, trabajadores y empresarios, pero no parece que éste sea el caso.

El papel de las organizaciones de minusválidos es más evidente en lo referente a práctica que a la formulación y coordinación de políticas. Los representantes de las organizaciones de minusválidos toman parte en la administración de todos los centros públicos para minusválidos, así como en el trabajo de los comités que administran el sistema de cuotas (CE, 1988; OCDE, 1992). Las asociaciones de padres siempre han tenido una importante labor en representación de personas con discapacidades de aprendizaje y de quienes ofrecen servicios especializados.

## DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA

La ley 1648 de 1986 (enmendada) define a las personas con minusvalías dentro del contexto del empleo como toda persona con edad comprendida entre los 15 y los 65 años cuyas posibilidades de actividad profesional están limitadas a causa de una enfermedad o discapacidad crónica física, mental o psíquica, siempre y cuando esté inscrita en el registro de minusválidos desempleados de la OAED y cuya discapacidad exceda del 40%.

Un decreto de 1990 del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales define a los minusválidos como aquella persona «que, por razón de una deficiencia motora grave, enfermedad mental, deficiencia visual, enfermedad crónica o grave, sufra una reducción de sus facultades mentales, físicas o psíquicas, de manera que le resulte muy difícil o imposible realizar formación profesional orientada a una actividad productiva, y por ello no pueda participar activamente en la vida de la sociedad». El mismo decreto estipula que no es el objetivo de la ley dar protección a todas las personas que tengan necesidades especiales y cuyas facultades se encuentren reducidas hasta cierto nivel, sino sólo a las personas que «debido a una enfermedad o discapacidad grave se encuentren realmente en situación de desventaja frente al ciudadano medio y por ello tengan grandes dificultades para encontrar trabajo en el mercado laboral abierto o les resulte imposible hacerlo». Una Comisión de Segundo Grado establecida en virtud del artículo 10 estipula que la ley no se aplicará a las personas con discapacidad menor del 25% (Drosos, 1995).

Un reciente avance (derivado de la ley 2430 de 1996) lo ha constituido la introducción de unas tarjetas de minusválidos (temporal o permanente, dependiendo del nivel de discapacidad). El Ministerio de Trabajo y el de Bienestar Social definen el criterio de certificación conjuntamente.

## ESTADÍSTICAS

Según el MISEP (1995), la población en edad laboral (mayor de 14) en 1993 era de 8.491.620 y el total de mano de obra era de 4.118.379; el índice de actividad era del 48,5%. El desempleo llegó a un máximo de 398.200 (9,7%). El número de desempleados inscritos en la OAED era de 175.885 en 1993 y de 179.525 en 1994.

Grammenos (1991) ofrece algunos datos sobre la población minusválida. Menciona un estudio sobre personas con deficiencias físicas y mentales realizado en 1970 a nivel nacional y publicado en 1990 por el Ministerio de Sanidad, Seguro y Seguridad Social. Se asume que la cifra estimada de 135.000, un 1,5% de la población total, es muy inferior a la real por razones metodológicas, y porque los ciudadanos prefieren no inscribirse por miedo a la discriminación. Grammenos (1995) señala que fue el primer estudio realizado en Grecia que tomaba en consideración las personas con deficiencias de aprendizaje, cuyo número se calculó en 17.900; también calculó un total de 246.200 minusválidos que recibían algún tipo de ayuda por minusvalía (tabla 3).

Según el programa Operacional Resumido de Iniciativas de la Comunidad para el Empleo en Grecia (CE, 1995), cerca del 8% de la población general sufre algún tipo de discapacidad física, problemas de aprendizaje o de salud mental.

No disponemos de estadísticas sobre el empleo de minusválidos. Un estudio realizado por la OAED en 1993 reflejó una cifra de 4.165 minusválidos desempleados en Grecia. Sin embargo, las propuestas de 1995 para aumentar las cuotas indican que el Ministerio considera que el 10% del total de mano de obra sufre algún tipo de discapacidad (Orfanidis, 1995).

Grammenos (1995) menciona datos que no habían sido publicados anteriormente, ofrecidos por la OAED, sobre el número de minusválidos inscritos en su registro o que renovaban inscripción. Estas cifras se muestran en la tabla Gr.1.

En 1992 hubo 1.805 nuevas inscripciones y 587 renovaciones; cerca del 60% del total eran varones (Grammenos, 1995).

El informe griego de 1992 a la OCDE repite información ofrecida por la CE (1988) al efecto de que la OAED tenía 8.000 inscripciones, de las que el 25% estaban en situación de desempleo y el 15% orientados a formación profesional. No se dispone de datos posteriores. Es evidente que la inscripción en el registro no es un indicador fiable del número de minusválidos desempleados. Por ejemplo, en la zona de Atenas, que cuenta con una mano de obra estimada en un millón, sólo 1.889 personas están registradas como minusválidos (Orfanidis, 1995).

**Tabla Gr.1. Inscripciones y renovaciones\* de minusválidos desempleados**

<i>Año</i>	<i>Número de inscripciones y renovaciones</i>
1986	1.908
1987	1.988
1988	2.678
1989	2.199
1990	1.908
1991	1.905
1992	2.392

\* Incluye nuevas inscripciones durante el año.  
Fuente: Grammenos, 1995, Tabla 26.

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

### Organismos relevantes

La OAED proporciona servicios de apoyo al empleo desde 1979 y fundó un departamento de rehabilitación profesional para fomentar, supervisar y desarrollar los programas relevantes. Los servicios de colocación de minusválidos se fundaron como parte de un programa convencional, pero actualmente existen seis oficinas especiales para colocación de minusválidos en el mercado laboral general, cada una con un trabajador social que ofrece apoyo para el empleo.

Hasta 1994 la OAED proporcionaba apoyo económico para organizaciones tanto públicas como privadas que ofrecían rehabilitación y formación. En la actualidad, sólo apoya a los centros de formación profesional financiados y supervisados por la OAED. Desde 1995, cuando la OAED organiza todos los programas de formación y empleo, se busca una política coherente para proporcionar información a organizaciones privadas independientes. Los grupos voluntarios, tales como asociaciones de padres (por ejemplo, a PEGAP-NY), ofrecen cada vez más orientación pre-profesional, formación y oportunidades de trabajo protegido.

A través de HELIOS II se han dado intentos de crear estrategias para la igualdad de oportunidades y prácticas éticas en la formación

y el empleo de los minusválidos. El carácter coordinador de la OAED volvió a quedar patente con la ley 2307 de 1995, que obliga además a las autoridades locales a cooperar con la OAED, que es responsable de la colocación.

El presupuesto de la OAED para programas de empleo para minusválidos aumentó de 250 millones de dracmas en 1993 a 300 millones en 1994 y a 800 millones en 1995 (MISEP, 1995).

El Ministerio de Educación proporciona a los minusválidos educación especial y formación profesional a nivel elemental y de secundaria. En toda Grecia funcionan 200 centros de educación elemental, en los que se matriculan menos de 5.000 personas con minusvalías. A finales de 1996 sólo funcionaban dos centros de formación profesional a nivel de secundaria (PEGAP-NY, comunicación personal).

El Ministerio de Sanidad y Bienestar Social supervisa las asociaciones de padres y las instituciones de Personas Jurídicas según el Derecho Privado en lo referente a su aplicación de los programas dirigidos principalmente a personas con deficiencias de aprendizaje en los centros de formación profesional.

### **Requisitos de solicitud y evaluación**

Antes de que la OAED pueda ofrecer colocación, los minusválidos deberán contar con reconocimiento a tal efecto, para lo cual es necesario un certificado de las autoridades sanitarias que confirme que son capaces de realizar actividades profesionales. Este certificado describe detalladamente la enfermedad o discapacidad. Debido a un conflicto con la clasificación anterior, actualmente sólo pueden registrarse en la OAED como minusválidos las personas cuya discapacidad exceda del 40%.

### **Formación**

Las personas que sufren minusvalías pueden recibir formación en forma de cursos de formación profesional convencional organizados por la OAED.

Seyfried y Lambert (1989) señalaron que el acceso a formación está muy limitado para las personas que sufren problemas de aprendizaje y psíquicos. Subrayaron una falta de cohesión entre las acti-

vidades formativas que ofrecen las instituciones y la realidad del mercado laboral, y entre las preferencias de formación y el empleo de los minusválidos. En lo referente al campo laboral señalan la falta de cualificación de las personas que imparten los cursos y la necesidad de buscar buenos formadores fuera de Grecia. Sin embargo, la mayor cooperación entre los servicios de colocación y rehabilitación y las instituciones que ofrecen formación ha contribuido al desarrollo de nuevos cursos de formación relacionados con los mercados de trabajo regionales.

Los avances futuros incluirán formación para ocupaciones específicas de acuerdo con las tendencias del mercado laboral y nuevos modos de formación, tales como educación a distancia y formación dentro del empleo. Otro campo de desarrollo lo constituye el apoyo psicosocial para formadores y familia.

### **Orientación y colocación**

Las actividades de formación y colocación de la OAED se desarrollan por medio de seis oficinas de rehabilitación profesional. Estas oficinas informan a los minusválidos y las empresas sobre medidas legislativas, fomentan la colocación de minusválidos y les orientan en cuanto a formación profesional. Además, las oficinas locales de la OAED emplean personal especializado en relación con los programas para minusválidos.

Grammenos (1995) ofrece datos de la OAED no publicados anteriormente sobre el número de minusválidos colocados en un entorno laboral abierto por medio de la OAED, sin incluir los beneficiarios del sistema de cuotas. Grammenos (1995) señala que, según la información disponible, muy pocas contrataciones se realizan en virtud de la obligación de empleo. Los datos se reproducen en la tabla Gr.2.

Seyfried y Lambert (1989) comentan los servicios de colocación de la OAED. Señalan que el personal de colocación convencional necesitaba formación para aumentar su sensibilidad hacia los problemas de los minusválidos. Sin embargo, señalan también un progreso significativo, ya que hay empresas que exceden su cuota de empleo obligatorio. Las instituciones de rehabilitación también han conseguido colocar a sus alumnos dentro del mercado laboral abierto. Parece que las personas con discapacidad física tienen mejores perspectivas de empleo, pero la falta de viviendas adaptadas sigue siendo un obstáculo. La OAED ha conseguido colocar a muy pocas personas

**Tabla Gr.2. Colocaciones en empleo abierto por medio de la OAED, ajenas a la cuota**

<i>Año</i>	<i>Número de colocaciones</i>
1986	491
1987	589
1988	709
1989	584
1990	586
1991	403
1992	352

*Fuente: Grammenos, 1995, Tabla 26.*

con discapacidad mental. Se ha señalado que una empresa especializada en el apoyo y la rehabilitación de personas con discapacidad mental emplea a su propio personal para buscar empleo adecuado a sus antiguos alumnos dentro del mercado laboral abierto.

Orfanidis (1995) comenta que el sistema por el cual la OAED actúa como enlace entre empresas y minusválidos que buscan empleo reduce la posibilidad de contacto directo entre ellos. No parece que el registro resulte de utilidad para las empresas, pues, según su estudio sobre la actitud y la práctica en las empresas, la mayor parte de los contratos se realizaron mediante recomendaciones personales y solicitudes individuales.

No existe un gran apoyo una vez conseguido el empleo, pues la responsabilidad primaria de la OAED es la ayuda en la búsqueda de empleo, y no disponemos de información sobre el seguimiento de las personas discapacitadas que ha conseguido en empleo. Una de las dificultades que subrayan Seyfried y Lambert (1989) es la conservación del empleo una vez expirado el período de subvención para la empresa.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

La única obligación legal de las empresas en cuanto al empleo de minusválidos es el empleo obligatorio, que consiste tanto en una cuota obligatoria como en empleos prioritarios.

La ley 1648 de 1986 revisó las normas sobre el empleo de grupos específicos obligatorio por ley y amplió tal obligación a las empresas de los sectores público y privado con más de 50 empleados. Es importante tomar en consideración que los minusválidos constituyen sólo uno de los siete grupos protegidos por ley. Se conoce la ley de 1986 en su conjunto como la ley de protección de combatientes, víctimas de guerra, discapacitados y otras personas con necesidades específicas. Los combatientes y víctimas de guerra tienen preferencia sobre los minusválidos y otros tipos de personas con necesidades especiales a la hora de cumplir las cuotas. El nivel de las cuotas de estas dos categorías principales se modificó en favor de las personas con necesidades especiales por decreto ministerial en 1991 (decreto 30965 del 14 de mayo), pero el orden de preferencia sigue inalterado.

El artículo 1 define los siete grupos de personas protegidas por ley como sigue:

- Personas que combatieron como miembros del ejército griego y Fuerzas de Seguridad en los siguientes conflictos bélicos: octubre 1940-31 de diciembre de 1950 (2ª Guerra Mundial y Guerra Civil); en Corea (1951-1955); Chipre (verano de 1974) y quienes combatieron como miembros de la resistencia griega durante la invasión alemana (1941-44) y como resultado de la cual quedaron discapacitados.
- Personas que, en calidad de miembros del ejército griego, permanecieron un mínimo de cinco meses en una unidad de combate (1940-1944) y, en total, un mínimo de 24 meses en servicio militar durante el período mencionado.
- Personas que permanecieron un mínimo de 12 meses en activo como miembros de la resistencia griega.
- Hijos y cónyuges de las personas que combatieron en los conflictos bélicos mencionados.
- Minusválidos con edades comprendidas entre los 15 y los 65 años con capacidad de integración laboral limitada, incluidas personas con cualquier tipo de discapacidad física, mental o psiquiátrica, siempre que se encuentren inscritos en el registro de la ODED.
- Los padres o hermanos de personas sin recursos económicos con problemas graves mentales o psicosomáticos y discapacidad mínima del 67%.



- Padres con más de cinco hijos en edad escolar.
- No obstante existen determinadas excepciones (artículo 1, 5).
- Personas que disfrutan de pensiones del sector público o de una organización de seguro social superiores al límite mínimo de pensión concedida por el IKA (principal organización de seguro social), excepto invidentes y parapléjicos.
- Personas con actuación política inaceptable (colaboradores de los nazis, antiguos dictadores, quienes intentaron el gobierno legal de Chipre y cualquier persona que hubiera perdido sus derechos legales).

La ley trata estos siete grupos de beneficiarios en dos categorías más amplias: la primera categoría consta de los grupos 1 al 4, y la segunda categoría son los grupos 5 al 7, es decir, minusválidos inscritos y otras personas con necesidades especiales.

Las cuotas se aplican a cualquier organización que realice actividades en Grecia, tanto en el sector público como en el privado, y que cuente con más de 50 empleados a excepción de personas con contratos de corta duración.

En virtud del Decreto 30965 de 1991 las empresas del sector privado y las organizaciones para el bienestar común deberán reservar un 2% de los puestos de trabajo para beneficiarios de esta ley de 1ª categoría (es decir, grupos 1 al 4), y el 5% para personas de la categoría 2ª (es decir, minusválidos inscritos en el registro y otras personas con necesidades especiales. Debe cumplirse primero la cuota del 2%. El porcentaje total de puestos reservados para personas protegidas por esta ley es, pues, del 7%. La ley 2224 de 1994 estipula que estas organizaciones deben tener un 2% de empleados con necesidades especiales más un 1% de trabajadores con personas con minusvalías graves a su cargo (grupo 6).

En virtud de la ley de 1986 el sector público y las autoridades locales tienen obligación de cumplir una cuota extraordinaria en casos en que se producen vacantes, el 5% deberá reservarse para beneficiarios de esta ley (artículo 3, 15). La ley 1735 de 1987, que regula la colocación en el sector público, estipula que «el 5% de los puestos vacantes en el sector público deberá reservarse para minusválidos». La previsión de empleo público se aplica solamente a personas con edades comprendidas entre 21 y 45 años.

En virtud del artículo 8 de la ley de 1648 de 1986 un comité se encargará de contratar a los minusválidos. La obligación de cumplir parcial o totalmente esta cuota puede evitarse a discreción del prefecto, el gobernador administrativo de la provincia o una autoridad política relevante; esto se aplica también cuando, por motivos económicos, una empresa no puede permitirse mantener un puesto de trabajo. El gobernador provincial aplicará un criterio relevante según el caso de cada despido (gravedad de la minusvalía, situación familiar, etc.) (artículo 2, 5).

### **Puestos de trabajo reservados**

En el sector bancario, el público y la Administración local deberán reservarse un porcentaje de vacantes en determinados puestos de auxiliares para personas protegidas por la ley. Estos puestos son mensajeros, guardas nocturnos, limpiadores, recepcionistas y jardineros. En todos estos puestos uno de cada cinco vacantes debe ocuparla una persona protegida por la ley (ley 1255 de 1982).

Uno de cada tres abogados del sector público deberá ser una persona protegida por la ley, si bien se excluyen determinadas categorías de abogados.

La única categoría de discapacitados que se excluye en las normas de empleo obligatorio de la ley de 1986 la constituyen los invidentes. En bancos, sector público y Administración local el 80% de las vacantes de operadores de centralita deberá reservarse para invidentes (artículo 2, 6<sup>a</sup>). La ley 1735 de 1987 reservaba todas las vacantes de telefonistas del sector público para invidentes, y la ley 2224 de 1994 redujo este porcentaje al 80%. Las personas que ocupan estas plazas tienen una remuneración extraordinaria del 12% y pueden jubilarse con el 100% del salario después de 20 años de trabajo (Unión Europea de Invidentes, 1989).

### **Cumplimiento**

Drossos (1995) observa que la definición estricta de 1996 tenía por objeto frenar el gradual aumento del empleo público a través de una aplicación errónea de la ley de 1986. La estipulación al efecto de que no se aplicará esta ley a las personas con minusvalías leves se introdujo por la misma razón.

Las oportunidades de empleo por razón de la obligación legal están limitadas por determinados factores. Los requisitos mínimos para inscribirse como minusválidos se han aumentado al 40%, por lo que el registro es bajo. Además, la economía griega se caracteriza por el alto número de trabajadores autónomos y pequeñas empresas y por el creciente número de contratos de corta duración. Sólo cerca de la mitad de la población activa depende de un salario, y el 80% de las empresas griegas tienen menos de 10 empleados.

La enmienda 137 de 1995 introdujo una multa administrativa a las empresas que no cumplieran los requisitos de la ley, pero hasta poco no había penas u otro tipo de medidas para el cumplimiento de las normas sobre empleo obligatorio. No se conoce cuántas empresas solicitan la exención al prefecto. Según el informe de la CE (CE, 1988), las empresas obligadas por la ley deberán presentar un informe anual a la prefectura sobre la situación de sus empleados, si bien no contamos con información sobre su observancia. El sistema de cuotas se halla bajo la supervisión de comités, que incluyen organizaciones de minusválidos a nivel de prefectura, pero no disponemos de información sobre su funcionamiento en la práctica.

Aunque no existan medidas para el cumplimiento de sistema de cuotas, la OAED puede conceder una ayuda económica de 1.700 dracmas diarios durante un año a todo trabajador minusválido empleado en empresas del sector privado que cumplan la cuota.

## Derecho al empleo

En cuanto a la protección contra el despido, los minusválidos tienen derecho a un tratamiento igual que el de las personas no minusválidas. Sin embargo, hay leyes específicas que regulan el despido dentro del sistema de cuotas, y en virtud de los cuales el prefecto de la provincia puede aplicar su discreción en casos en que una empresa no pueda permitirse mantener un empleo. La ley 1735 de 1987 se refiere a la contratación en el sector público. Estipula que la minusvalía no se considera obstáculo en casos en que el trabajador minusválido cuenta con la cualificación necesaria para ocupar el puesto vacante. Sin embargo, se hace excepción con los profesores invidentes de primaria y secundaria, cuya minusvalía constituye un obstáculo para su contratación. Para garantizar un tratamiento igual, los minusválidos no están sujetos a límites de edad para empleo en el sector público. Los invidentes, sordos o personas con anemia mediterránea (talasemia) tienen acceso a la universidad sin examen previo (CE, 1988).

## EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS

### Apoyo a empresas

Desde 1979 existen diferentes leyes y decretos que garantizan apoyo económico a empresas. Este apoyo puede ser de dos tipos: subsidios temporales para empleados minusválidos de reciente contratación y ayudas para cubrir una parte proporcional del coste de las modificaciones ergonómicas o de los edificios. En 1995 se introdujo una ayuda económica única para integración.

### Subvenciones

La OAED tiene autoridad legal para pagar a las empresas una subvención para la creación de empleo para categorías de personas que encuentran dificultades en el mercado laboral. El actual programa bienal se centra en el apoyo a empresas que contratan a personas que terminan sus estudios en centros escolares y de formación profesional. También existen programas especiales para mujeres que se incorporan o reincorporan al mercado laboral y para regiones donde el índice de desempleo es especialmente alto. En 1992 y 1993 las cifras de beneficiarios de estos programas eran de 22.649 y 20.543, respectivamente.

Hay un programa independiente de ayudas económicas para empresas que contratan minusválidos (definido en la ley 1648 de 1986 y 2026 de 1992) que ofrece a las empresas una ayuda económica de 5.000 dracmas diarios durante los primeros 12 meses de contratación y 3.000 dracmas diarios durante los segundos 12 meses sobre un período de contratación de 30 meses. La cuantía de la ayuda es comparable a las de otras categorías prioritarias, pero el período de pago es superior. También existe una subvención para la contratación de trabajadores a tiempo parcial de 3.000 dracmas diarios durante 24 meses.

Asimismo, las empresas pueden recibir una subvención de hasta 250.000 dracmas si adaptan el puesto de trabajo a las necesidades de los empleados minusválidos cuando contraten minusválidos que estaban desempleados. Esta subvención se paga en el momento de la contratación. En 1987 se introdujo un programa de creación de empleo que financiaba la modificación de los lugares de trabajo de 200 empleados minusválidos (infor. MISEP, 18 de junio de 1987), con una subvención máxima de 120.000 dracmas.

**Tabla Gr.3. Número de empresas subvencionadas para la contratación de minusválidos**

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1992	352
1993	478
1994	444

El programa de creación de empleo de 1987 financió puestos de trabajo para 1.600 minusválidos. En 1988 la cifra fue de 450 nuevos contratos de más de un año para minusválidos menores de 25 años y 950 para mayores de 25 años. La empresa debía conservar tal empleo por un mínimo de 6 meses adicionales (infor. MISEP, 21, primavera 1988).

#### **Ayudas para la integración**

En 1995 se introdujo una ayuda única de 150.000 dracmas para cubrir los costes del período de adaptación durante el cual el empleado se familiarice con su trabajo.

#### **Reconocimiento de empresas observantes**

El Ministerio puede demostrar públicamente su reconocimiento a las organizaciones que fomenten el empleo de minusválidos mediante una carta de reconocimiento, declaración pública o pequeñas primas económicas (artículo 5, 4) de la ley de 1986). Además, la OAED puede conceder subvenciones a las empresas del sector privado que cumplan la cuota.

#### **Efectividad**

Un estudio realizado sobre 51 empresas de la zona de Atenas (Orfandis, 1995) demostró que la mayoría de las empresas que contrataban minusválidos no se acogen a programas de subvenciones o ayudas económicas para asistencia y modificaciones, si bien la concienciación se colocaba en 1/3 y 1/2, respectivamente.

Sayfried y Lambert (1989) consideraban un punto débil de los programas de subvenciones el hecho de que una vez expirado el

período de subvención específica, la empresa estuviera obligada a retener al minusválido durante un período de tiempo muy reducido.

### **Apoyo a los trabajadores**

El Ministerio de Trabajo tiene capacidad legal para permitir seis días de vacaciones pagadas extraordinarias para trabajadores minusválidos independientemente de si están o no protegidos por la ley de 1986. En 1987 estas vacaciones se ampliaban otros cinco días. En la práctica los contratos laborales no contemplan más vacaciones que las normales (Drossos, 1995).

### **Autoempleo**

Aproximadamente la mitad de la mano de obra griega es autónoma. La ley 1260 de 1982 sobre desarrollo regional destinaba una importante ayuda económica a los minusválidos que establecieran negocios por cuenta propia. Los programas para fomentar el autoempleo de minusválidos van paralelos a los programas generales de creación de empleo para personas que se establecen como autónomos por primera vez. Las concesiones oscilan entre 1.200.000 dracmas y 1.900.000.

Se da prioridad a:

- Personas cuya minusvalía es superior al 60%.
- Personas con formación y experiencia relevantes.
- Casos en que la empresa tiene posibilidades de crecimiento económico.
- Zonas con alto índice de desempleo.
- Mujeres.

También se ofrece este tipo de subvenciones a cooperativas de hasta 14 miembros y a medianas empresas con un mínimo de 4 empleados.

Asimismo, hay programas de apoyo a jóvenes minusválidos que establecen negocios propios en los campos de manufacturas y comercio, con una subvención máxima de 900.000 dracmas (MISEP, 1995).

## EMPLEO PROTEGIDO

Una ley sobre empleo y formación profesional (ley 1836 de 1989) regula la creación de talleres de readaptación, pero todavía no existen decretos que implanten esta ley, ni reconocimiento legal y las subvenciones de estos talleres. El mercado laboral y las autoridades sanitarias y sociales han trabajado en colaboración para planificar un contexto institucional para los talleres de readaptación, conocidos en Grecia con el nombre de especiales de producción (PEKE), financiados por los presupuestos mencionados.

Su objetivo parece ser la satisfacción de las necesidades de las personas con minusvalías graves que no cuentan con prioridad según el sistema de colocación, así como la creación de oportunidades de empleo para personas que han completado su formación en centros de formación profesional, pero que no pueden conseguir un trabajo en el mercado laboral abierto. Además se ha observado una nueva demanda de personas que terminan su formación en centros especiales. La AOED reconoce la falta de oportunidades laborales adecuadas para personas con discapacidades de aprendizaje y psíquicas y se considera el desarrollo de empleo protegido como un gran paso adelante.

Diferentes autores señalan que, pese a la falta de un contexto individual, existe un número de talleres privados de readaptación protegidos o semiprottegidos. En una obra sobre tal situación de principios de los 80 Vogel-Polsky (1984) señala que «cierto número de minusválidos trabajan en lo que podríamos denominar talleres especiales de readaptación dirigidos por asociaciones de voluntarios de la iglesia ortodoxa». Samoy (1992) menciona los centros profesionales, que guardan relación con los centros de formación profesional y que funcionan como talleres. Algunos talleres se han fundado a partir de iniciativas de auto-ayuda promovidas por grupos de familiares. La información de 1996 indica que, aproximadamente, 50 asociaciones no gubernamentales ofrecen oportunidades de empleo protegido para unas 2.500 personas con discapacidad mental (Comunicación de la PEGAP-NY).

### Cooperativas

Seyfried y Lambert (1989) describen una cooperativa de agricultura para personas con discapacidades mentales y físicas; y un informe de la CEFEC (Newsletter 1/4, 1993) indica un crecimiento

gradual de las cooperativas orientadas a la formación, rehabilitación profesional e integración de personas con enfermedades mentales crónicas.

### **Futuros Avances**

La OAED busca unos programas de colocación más flexibles dentro del empleo protegido y semiprotegido, tales como talleres de readaptación productivos, cooperativas y empresas sociales, para personas con necesidades especiales que pueden escoger tal colocación o que no puedan integrarse en el mercado laboral abierto.

### **RESUMEN**

La Constitución de 1975 y subsiguientes leyes sobre rehabilitación profesional, vivienda y asistencia sanitaria definen la responsabilidad del Estado sobre la asistencia a minusválidos. En los años 80 se desvió de la minusvalía a las necesidades especiales. La política de formación profesional y empleo está relacionada con el principio de igualdad de oportunidades y la «premisa de que los minusválidos pueden y deben contribuir al desarrollo social y económico de la nación».

Las estipulaciones legales para el empleo de minusválidos se desarrollaron entre 1979 y 1986. Un rasgo del enfoque legislativo griego es la incorporación a la legislación nacional de los convenios internacionales que haya ratificado. En 1985 se incorporó la convención 159 de la OIT. La legislación anterior se centraba en la formación profesional orientada al establecimiento de centros de formación profesional destinados a acelerar la rehabilitación de los trabajadores minusválidos. La obligación de empleo se introdujo en 1979 y se amplió al sector privado en 1986. Otras medidas legislativas sentaron las bases de las ayudas económicas discrecionales para reconversión técnica y subsidios salariales.

Los problemas a largo plazo son la falta de coherencia de las políticas y las coordinación de los servicios. La Organización Laboral de Empleo Convencional (OAED) supervisa desde 1979 la orientación profesional, formación y colocación de los minusválidos. La OAED cuenta actualmente con seis oficinas y se especializa en la orientación y colocación de minusválidos; en otros contextos se apo-



yan en la oficinas de empleo generales. Hasta 1994 ofrecían apoyo económico a organizaciones privadas que ofrecieran rehabilitación y formación, pero actualmente apoya sus propios centros de formación profesional y se orienta a coordinar la información que solicitan los proveedores independientes. El papel coordinador de la OAED se reconoció por ley en 1995.

En virtud de la ley de 1986, el término «personas con necesidades especiales» comprende «personas de edades comprendidas entre 15 y 65 años cuyas posibilidades de realizar una actividad profesional se encuentran limitadas a causa de una deficiencia o discapacidad permanente de naturaleza física, mental o psicológica». Para beneficiarse de los servicios de colocación de la OAED, un minusválido debe estar reconocido como tal, debe tener confirmada su capacidad de realizar actividades profesionales y estar inscrito en el registro de minusválidos en busca de empleo. Actualmente sólo pueden inscribirse las personas con discapacidad mínima del 40%, lo cual hace que el número de inscripciones sea bajo.

Las normas de empleo obligatorio incluyen un sistema de cuotas y empleo reservado. Los minusválidos constituyen sólo uno de los siete grupos especiales protegidos por la ley de 1986. Las personas que combatieron en el ejército griego y quedaron discapacitadas en determinados conflictos bélicos, las personas que permanecieron durante largos períodos en acción militar o en la resistencia (tanto discapacitados como no minusválidos) y los hijos y cónyuges de estos grupos, tienen preferencia a la hora de cumplir el 2% de empleo obligatorio. El 3% restante deben ocuparlo personas minusválidas inscritas, determinadas personas con minusválidos graves a su cargo y padres con más de cinco hijos en edad escolar. La cuota se aplica a cualquier organización que realice sus actividades en Grecia y tenga más de 50 empleados. Estas organizaciones deben tener un 7% de puestos reservados para beneficiarios de la ley. En 1995 se introdujo una multa administrativa por inobservancia imponible a empresas que no respetaban esta ley.

Existen obligaciones extraordinarias sobre la ocupación de vacantes en el sector público. En los bancos, sector público y autoridades locales debe reservarse un número de vacantes en puestos auxiliares determinados para personas contempladas en la ley. Uno de cada cuatro abogados del sector público debe pertenecer a un grupo protegido por la ley; en los bancos y el sector público debe reservarse el 80% de los puestos de operador telefónico para invidentes.

No se conoce la efectividad de la legislación sobre empleo obligatorio, pero es muy probable que sea muy limitada, ya que la mitad de la población activa es autónoma y el 80% de las empresas tienen menos de 10 empleados. Hasta hace poco, no había multas por inobservancia, y se puede solicitar una exención en las prefecturas provinciales. El sistema de cuotas está supervisado a nivel de prefectura por medio de comités que incluyen organizaciones de minusválidos. A discreción del prefecto y en determinadas circunstancias se puede despedir a un trabajador minusválido aunque el número de empleados minusválidos se sitúe por debajo de la cuota. El apoyo económico que la OAED ofrece a las empresas viene dado por subvenciones a corto plazo y ayudas económicas para cubrir los costes de las modificaciones necesarias del lugar de trabajo. No parece que haya ayuda económica directa para los empleados minusválidos, pero una ley de 1982 destinaba ayuda económica para minusválidos que establecieran negocios propios.

Una ley de 1989 regula la creación de talleres de readaptación. El mercado laboral y las autoridades sanitarias y de asistencia social están planificando un contexto institucional para los primeros talleres. El objetivo parece ser la satisfacción de las necesidades de empleo de personas con minusvalías graves que no tienen prioridad según el sistema de colocación y la creación de oportunidades de empleo para personas que han pasado por centros de formación profesional. También está aumentando el reconocimiento de las necesidades de las personas que han pasado por instituciones protegidas. Algunos talleres están ya en funcionamiento fuera del contexto legal, muchos de ellos dirigidos por asociaciones de padres.

La población en edad laboral en 1993 era de 8,5 millones y el índice de actividad era del 48,5%. No se dispone de estadísticas oficiales sobre el empleo de minusválidos y las cifras de inscripción de desempleados en el registro de la OAED no son buenos indicadores del desempleo. También son muy limitados los datos sobre la población discapacitada.

## NOTA

Esta actualización de la edición de 1993 se basa en el informe original en griego presentado para la actualización de los avances conseguidos desde 1988 para HELIOS II complementado con un número limitado de fuentes ajenas al mismo. Los comentarios y el

material adicional de la OAED no pudieron presentarse a tiempo para la edición.

## Agradecimientos

PEGAP-NY.

## BIBLIOGRAFÍA

DROSSOS (1995). «Report on the Greek legislation» 29-36 in AEH (1995). *People with a Disability and Labour Law: European Symposium*. Cergy St Christophe: SNAPEL.

EUROPEAN BLIND UNION (1989). «Conference of visually handicapped telephone operators», 9-11. December 1988, Copenhagen: Danish Association of the Blind.

COMISIÓN EUROPEA (CE) (1988). «Report from the Commission on the application of Council Recommendations 86/379/EEC of 27 July 1986». Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

COMISIÓN EUROPEA (1995). *Employment Community Initiative: Summaries of the Member States Operational Programmes*, DGV, Comisión Europea.

GRAMMENOS, S. (1991). *Disabled Persons Statistical Data*, Eurostat, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

GRAMMENOS, S. (1995). *Disabled Persons Statistical Data*, Eurostat, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

MISEP (1995). *Basic Information Report Greece: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.

MISSOC (1992). *Social Protection in the Member States of the Community: Situation on July 1<sup>st</sup> 1991 and evolution*, Directorate-General of Employment Industrial Relations and Social Affairs, Lovaina: Comisión de las Comunidades Europeas.

- ORFANIDIS, D. (1995). «Employers» attitudes towards employment of people with disabilities in Greece», a research dissertation submitted to the Department of Systems Science, City University, Londres.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (1992). *Employment Policies for People with Disabilities: Report by an Evaluation Panel*, Labour Market and Occasional Papers Nº 8, París: OCDE.
- SAMOY, E. con WATERPLAS, L. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report* submitted to the Commission of the European Communities, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- SEYFRIED, E. and LAMBERT, T. (1989). *New semi-sheltered Forms of Employment for Disabled Persons*. Berlin: European Centre for the Development of Vocational Training.
- VOGEL-POLSKY, E. (1984). *The Economic Integration of the Disabled: An Analysis of Measures and Trends in Member States*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

**IRLANDA**



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Legislación y política sobre minusválías

En respuesta al Año Internacional del Minusválidos, en 1984, el gobierno irlandés emitió un Green Book<sup>1</sup> sobre servicios para minusválidos (Departamento de Salud, 1984). Este Green Book, titulado *Hacia una vida plena*, tenía como objetivo estimular el debate sobre las áreas y posibles estrategias de integración de minusválidos en todos los aspectos de la vida. Años más tarde se observaron cambios en la provisión de servicios y un creciente interés sobre la situación de los minusválidos, si bien la política tendía a reflejar los intereses de determinados departamentos y agencias gubernamentales, cuyo resultado se caracterizaba por el incremento más que por el cambio radical de estos servicios (Whyte, 1994). Según Quinn (1995) «la política irlandesa referente a los minusválidos ha sido tradicionalmente paternalista, y se preocupaba más de ofrecer apoyo a los minusválidos que de perseguir el cumplimiento de sus derechos humanos y civiles». Sin embargo, el cambio experimentado desde 1993 ha sido radical.

EN 1993, el nuevo gobierno de coalición creó un Ministerio de Igualdad y Reforma Legal, uno de cuyos cometidos era avanzar en el campo de los derechos de los minusválidos. En diciembre del mismo año, el Ministerio de Igualdad y Reforma Legal creó una comisión sobre la situación de las personas con discapacidades, cuyo informe (Informe Flood) se publicó en noviembre de 1998. En 1996-97 se estableció un Consejo sobre la Situación de los Minusválidos y se llevaron adelante varias propuestas en el campo de la legislación para la igualdad de trato.

Los cambios de orientación y bases de la política sobre minusválías en Irlanda se recogen en el Informe de la Comisión sobre

---

<sup>1</sup> N.T. Documento de consulta que precede al documento en el que se consigna la política sobre un determinado asunto.

la Situación de los Minusválidos (1996). Los objetivos de la comisión eran «asesorar al gobierno sobre las medidas prácticas necesarias para garantizar que los minusválidos pudieran ejercitar su derecho a participar con todo su potencial en la vida económica, social y cultural». Su cometido era hacer recomendaciones sobre los cambios necesarios de la legislación, política, prácticas y estructuras. La comisión examinó los obstáculos existentes en diferentes áreas, incluidos empleo y formación, apoyo económico, salud, servicios de apoyo y legislación. Sus principios fundamentales eran la igualdad de estatus y derechos, maximización de su potencial, inclusión, participación y autodeterminación. Un dato importante es que el 60% de los miembros de la comisión comprendía personas con discapacidades, familiares o personas encargadas de su cuidado.

El juez Flood, presidente de la Comisión, consideró que el informe era «una estrategia para la igualdad que, si llegaba a cumplirse, supondría la eliminación de obstáculos de la vida de las personas discapacitadas que desean llevar una vida plena». El informe contiene 402 recomendaciones independientes, que tocan los campos de la legislación, vivienda, empleo, formación, ingresos y sanidad; y propone un gran número de reformas detalladas. Es de gran importancia su recomendación de incorporar a la Constitución un principio fundamental de igualdad, lo cual, a su vez, iría acompañado de una ley sobre minusvalías que estipulase que los organismos públicos y privados, empresas y educadores deberían adaptarse a las necesidades de los minusválidos en la medida de lo posible.

Los conceptos en que se basa el informe para definir la situación de los minusválidos son, en muchos aspectos, tan importantes como las propuestas de estrategias concretas orientadas a mejorarla. El informe comenta el cambio de actitud experimentado, que la minusvalía debe considerarse una cuestión social en lugar de médica y hasta qué punto son vitales los conceptos de derecho e igualdad, en lugar del de caridad. La comisión llamó también la atención sobre el aumento de las organizaciones de minusválidos, el establecimiento del Consejo para Minusvalías y el del Departamento de Igualdad y Reforma Legal. Se fundó un Comité de Supervisión Multisectorial para supervisar la puesta en práctica de las recomendaciones, y un grupo de trabajo interdepartamental para preparar un plan de acción para el gobierno en respuesta al informe. Los descubrimientos de la Comisión serán la piedra angular de la política gubernamental sobre minusválidos y sus familias.



## Política de empleo para minusválidos

La política de empleo para minusválidos ha evolucionado y crecido sustancialmente. Hasta hace poco tiempo, el principal objetivo de la política irlandesa era fomentar las oportunidades para minusválidos dentro del mercado laboral abierto privado por medio de incentivos económicos a las empresas (Whyte, 1994).

El sistema de cuotas para el sector público se estableció a finales de los años 70, pero no se basa firmemente en la legislación (Quinn, 1995). Los debates de los años 80 y 90 se centraron en la conveniencia de extender el sistema de cuotas al sector privado. Durante el período comprendido entre 1981 y finales de 1983 se daba prioridad a los minusválidos en empleos tales como porteros, conserjes, mensajeros y personal de limpieza, si bien no hubo intentos de seguir con estas medidas a partir de esa fecha. Durante 1981 y 1982 el gobierno central realizó proyectos para minusválidos, que tuvieron como resultado la contratación de 200 minusválidos en puestos de oficina, mecanografía, taquigrafía, etc. (Vogel-Polsky, 1984).

Tradicionalmente, la legislación no ha hecho referencia específica al derecho de los minusválidos a la formación y al empleo. El *Green Paper* de 1984 (Departamento de Salud, 1984) comentaba brevemente las ventajas y desventajas de las medidas legislativas para el fomento del empleo de minusválidos. Concluía que la mejor manera de garantizar los derechos de los minusválidos era por medio de acuerdos en lugar de por obligación. Sin embargo, las estipulaciones legales constituyen uno de los aspectos más significativos del cambio que está experimentando Irlanda, cuyo mejor ejemplo es la introducción en 1996 y 1997 de los Proyectos de Ley sobre la Igualdad de Situación y Empleo.

Existe una serie de propuestas legislativas sobre minusvalías y empleo en Irlanda, así como intentos de garantizar que las políticas futuras adopten un enfoque más coherente y mejor coordinado (Comisión sobre la Situación de los Minusválidos, 1996). También se están realizando ciertas revisiones y valoraciones de las medidas existentes, incluida la revisión de la formación y el trabajo protegido, el estudio del Programa de Empleo Protegido realizado por la Junta Nacional de Rehabilitación (NRB) y un estudio sobre la contratación de minusválidos en empresas, realizado por la NRB y la Confederación Irlandesa de Empresas (IBEC). Asimismo, se han desarrollado nuevos servicios, en especial en los campos del empleo protegido y las instituciones sociales.

El Foro Nacional Económico y Social (NESF) ha contribuido en gran medida al debate sobre minusvalías y empleo. El gobierno fundó este Foro en 1993 para contribuir al consenso sobre política económica y social a nivel nacional. Representa tanto al gobierno como a la oposición y las instituciones sociales, así como a grupos relevantes tales como los minusválidos. El informe del *Foro Cuestiones para garantizar la Igualdad* (1996) comentaba que «debe darse especial atención a la compleja naturaleza de las minusvalías a la hora de diseñar y poner en práctica medidas políticas para la igualdad y métodos para garantizarla». Sugería una serie de iniciativas, que incluían la iniciativa del gobierno de educar al público sobre el acceso y la inclusión de los minusválidos. El Foro también reconoció la necesidad de estipulaciones legales que regulen la inclusión de los minusválidos en el empleo, en especial:

- El empleo, en términos de contratación y promoción, no deberá discriminar a las personas o grupos de personas... y
- Las empresas deberán tomar medidas para asegurar el acceso de los minusválidos a puestos de trabajo y a los procesos de producción.

Las oportunidades de empleo para minusválidos se han contemplado en todos los programas en que colaboraban el gobierno y las instituciones sociales; es decir, en el Programa de Recuperación Nacional de 1987, el Programa para el Progreso Económico y Social de 1991, el Programa para la Competitividad y el Trabajo de 1994, y el Partnership 2000, de enero de 1997. El Programa para la Competitividad y el Trabajo (1994) reconocía que las medidas de empleo para minusválidos en Irlanda eran muy limitadas y proponía una serie de medidas que incluían la supervisión continua del sistema de cuotas del 3% en el sector público, enmiendas a la legislación sobre igualdad de empleo y la introducción de legislación sobre igualdad de situación, así como financiación adicional para un programa piloto de empleo para minusválidos en proyectos empresariales viables.

El acuerdo de asociación a nivel nacional Partnership 2000 para la inclusión, el empleo y la competitividad (1996), de tres años de duración, tomó en consideración las recomendaciones del Informe Flood y supuso un acuerdo sobre las medidas para personas con minusvalías:

- Convencionalizar la política de empleo para minusválidos y reconsiderar la asignación de funciones entre los departamentos de Empresa y Empleo y el de Salud.

- Adopción de estrategias para cumplir la cuota del 3% en los servicios públicos por oposición al personal funcionario.
- En cuanto a empleo en el sector privado, aumentar la participación en el Programa de Empleo Protegido de la NRB, así como las ayudas económicas para la adaptación de lugares de trabajo y equipamiento.
- Crear 500 nuevas plazas de trabajo protegido y un código deontológico para el trabajo dentro del campo del empleo protegido.
- Crear 1.000 plazas reservadas para personas con minusvalías en cursos de formación convencionales.
- Fomentar iniciativas para adaptar el transporte público y revisar las ayudas económicas para movilidad.

### **Diseño y cumplimiento de políticas**

En virtud de la Ley de Sanidad de 1970, el Departamento de Salud asume responsabilidad plena sobre la atención y rehabilitación médica, orientación, formación y rehabilitación profesional de minusválidos. El artículo 68 confiere a las Juntas Regionales de Salud la responsabilidad de proporcionar servicios de rehabilitación profesional para minusválidos, responsabilidad que, a su vez, se delegó en la Junta Nacional de Rehabilitación (NRB), fundada por el Ministerio de Salud. La responsabilidad sobre la supervisión de la cuota del servicio público recae sobre la Sección de política económica y social del Departamento de Taoiseach (Primer Ministro).

La NRB, fundada en 1967, proporciona servicios especializados directamente, información y asesoramiento sobre recursos y accesibilidad para minusválidos y prepara medidas y principios de orientación sobre formación y entorno. Sus cometidos incluyen:

- Orientación profesional y colocación de personas con discapacidades en formación y empleo.
- Normalización de medidas para programas de formación profesional y aprobación de centros de formación.
- Coordinación de la formación de minusválidos, que en parte financia el Fondo Social Europeo.

La NRB también proporciona apoyo y ayuda económica adicional, que incluye adaptación de lugares de trabajo y equipamiento, intérpretes para entrevistas de trabajo y organización de Clubes de Trabajo para minusválidos.

Ha formado un Comité Nacional de Asesoramiento sobre Formación y Empleo (NACTE) que comprende departamentos gubernamentales y organizaciones que representan a los minusválidos y a instituciones de formación. El NACTE asesora a la Junta sobre cuestiones relacionadas con la formación y educación de los minusválidos.

La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos recomendó que el Departamento de Igualdad y Reforma Legal coordinase la política nacional sobre minusvalías, y sugirió que se estableciera un organismo ejecutivo, la Autoridad Nacional de Minusvalías, dependiente del Departamento de Igualdad y Reforma Legal, para supervisar la influencia de la política y servicios públicos sobre los minusválidos y garantizar sus derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles. La Comisión consideró también que se revisara la actuación de la NRB en base a su propio trabajo y que se asignara al Departamento de Empresa y Empleo la responsabilidad sobre la formación profesional y el empleo de los minusválidos.

### **Organizaciones de minusválidos**

Un reciente avance es la creación del Consejo de Minusválidos, que coordina y representa los intereses de los minusválidos en Irlanda y permite que se les consulte sobre cuestiones de especial trascendencia. Existe un sistema de representación tripartito: minusválidos (discapacidades físicas, sensoriales, trastornos mentales y de aprendizaje); padres, cónyuges y familiares; y organizaciones de minusválidos por oposición a organizaciones que proporcionan servicios. El Consejo tiene como objetivo alcanzar una representación equilibrada que abarque grupos vulnerables y marginados, tanto de zonas rurales como urbanas, y sin distinción por sexo.

### **DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA**

En Irlanda se considera minusválida a la personas que está en situación desfavorecida a causa de una deficiencia o discapacidad

que limite o impida la realización de actividades normales (dependiendo de la edad, sexo y factores socioculturales) (CE, 1988).

La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos define a los minusválidos como «niños y adultos que experimentan una restricción de su capacidad de participar en la vida económica, social o política a causa de una deficiencia física, sensorial o de aprendizaje o de algún problema de salud mental».

Según la definición propuesta en el Proyecto de Ley sobre Igualdad de Empleo de 1996, minusvalía es:

- a) La pérdida total o parcial de las funciones físicas o mentales de una persona, incluida la pérdida de parte del cuerpo.
- b) La presencia en el cuerpo de organismos que produzcan o puedan producir enfermedades crónicas.
- c) Trastornos en el funcionamiento de una parte del cuerpo de la persona, o malformaciones o desfiguraciones de ella.
- d) Condición o trastorno de funcionamiento que provoquen que una persona tenga un proceso de aprendizaje diferente al del resto de las personas que no sufren tal condición o trastorno.
- e) Condición, o enfermedad que afecte a los procesos intelectuales de la persona, a su percepción de la realidad, sus emociones o juicios o que provoque trastornos de su comportamiento.

Todas deberán tomarse en consideración para incluir una minusvalía que exista actualmente o que existiera previamente y hubiera desaparecido, que pudiera existir en el futuro, o que se imputara a una persona.

## ESTADÍSTICAS

En 1995 había 1.233.600 personas con empleo en Irlanda, y el desempleo era de 190.000 (MISEP, 1996). Grammenos (1995) ofrece datos del censo de población irlandés de 1986 que reflejan un total de 81.200 adultos con incapacidad laboral a causa de enfermedades crónicas o discapacidades. El estudio anual de la mano de obra da una cifra de adultos con incapacidad laboral por enfermedades cró-

nicas o discapacidades algo más baja: 63.500 en ese año y aproximadamente 69.000 en 1992 (Grammenos, 1995).

### **Minusválidos y empleo**

Kerr (1995) comenta la dificultad de identificar con precisión la cifra de minusválidos con empleo y desempleados en Irlanda. Los cálculos indican una cifra de 150.000, mientras que el porcentaje de minusválidos desempleados parece colocarse entre el 70% y 80%.

La falta de estadísticas completas sobre el número de personas con discapacidades puede producir datos inadecuados para el desarrollo de la política y los servicios que se basan en la necesidad y para la planificación, provisión y evaluación de estos servicios (ESFPEU, 1995). De forma similar, según Whyte (1994), «no se dispone de información apropiada sobre el número de minusválidos que actualmente necesitan empleo abierto, subsidiado o protegido en Irlanda sobre las cuales planificar y basar la oferta». La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos señala la ausencia de estadísticas oficiales y recomienda un estudio para rellenar este vacío.

### **SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO**

Tradicionalmente, estos servicios han sido especializados y los proporcionaba la NRB, pero, posteriormente, se ha animado a los minusválidos a utilizar los servicios convencionales organizados por la Autoridad sobre Formación y Empleo (FAS).

### **Evaluación, formación y colocación convencionales**

Se anima a los minusválidos a utilizar las instituciones de formación convencionales, si bien se ha discutido el grado hasta el cual estos programas convencionales pueden satisfacer sus necesidades (CE, 1988). No existen cifras de participación de minusválidos en los programas de formación convencional (Whyte, 1994) y se critica que los programas de formación profesional convencionales deberían maximizar el acceso de los minusválidos, y que se necesita una formación nueva, innovadora y flexible, que se centre más en la colocación (ESFPEU, 1995). Whyte (1994) sugiere la necesidad de un cambio de orientación que favorezca la formación dentro del trabajo

y que fomente la formación integrada en el empleo según distintos modelos de empleo protegido.

En relación con las plazas para formación, no existen objetivos mínimos en relación con la participación de los minusválidos en los centros de formación convencionales organizados bajo la autoridad de la FAS (MISEP, 1992).

A pesar de los programas e incentivos para fomentar la integración de los minusválidos en el mercado laboral, no siempre se dispone de indicadores estadísticos fiables sobre la participación de los minusválidos. La formación convencional y los programas de empleo que ofrece la FAS para minusválidos incluyen el Programa de Desarrollo Empresarial Comunitario, los talleres comunitarios, el Programa de Formación para Jóvenes, el Programa de Empleo Social, los Grupos de Trabajo y el Programa Empresarial. Según cita Kerr (1995), la participación de los minusválidos en los programas de la FAS es muy limitada. Una reciente iniciativa viene dada por la campaña publicitaria conjunta de la NRB y FAS para fomentar el uso del Programa Nacional de Aprendizaje entre los minusválidos (NRB, 1995a).

Según el Departamento de Salud, a menudo se utilizan los programas de experiencia laboral y prácticas de trabajo en el mercado laboral abierto para fomentar que las empresas contraten minusválidos y les ayuden a integrarse en nuevos empleos. Las ayudas económicas se detallan más adelante.

### **Evaluación, formación y empleo especializado**

La NRB tiene responsabilidad sobre la evaluación, formación y empleo especializado. Su informe de 1995 (NRB, 1995a) ofrece algunos datos: muestra que 3.300 minusválidos utilizaron los servicios de orientación profesional de la NRB.

En 1995 había 760 minusválidos en los Programas de Oportunidades para la Formación (TOP) financiados por el Ministerio de Hacienda y que ofrecían formación básica para posibilitar el acceso a la formación especializada. El Fondo Social Europeo (FSE) financió cerca de 2.000 plazas de formación para minusválidos en centros de formación especializada. De las casi 2.000 personas que terminaron este tipo de formación, aproximadamente 320 pasaron a niveles de formación y enseñanza superiores.

En 1995 la NRB ayudó a 314 personas a incorporarse al empleo a tiempo total por medio del Programa de Apoyo al Empleo; 700 personas completaron su formación y encontraron trabajo en el mercado laboral abierto, subsidiado y protegido. Además, 420 encontraron empleo directamente por medio de los servicios de colocación de la NRB y 550 personas inscritas en el NRB participaron en los programas convencionales de empleo de la comunidad de la FAS. Se dijo que las facilidades de acceso a éste y otros programas negociados por la NRB supusieron una ventaja para las personas que percibían pensiones por incapacidad del Departamento de Bienestar Social.

No existen muchos datos sobre los resultados de la formación especializada. Un estudio de la NRB sobre la formación financiada por el Fondo Social Europeo señala que después de terminar la formación resulta más fácil acceder a empleo protegido o subsidiado que al empleo abierto. En términos de resultados laborales, se acepta de forma generalizada que los índices de colocación en el empleo son bajos. Sin embargo, el informe sí concluye que actualmente es imposible valorar de forma definitiva la influencia de los programas de formación del Fondo Social Europeo sobre los minusválidos (ESFPEU, 1995).

Existe cierta preocupación por la financiación de las plazas de formación en algunos programas especializados: «las personas con discapacidades que toman parte en programas de formación deberían recibir una ayuda económica apropiada y mantener sus subsidios secundarios. La adecuación de los fondos que ofrece el FSE para formación no debería depender de la participación de personas que cuentan con ingresos por minusvalías» (ESFPEU, 1995, párrafo 7.42).

La participación de voluntarios y organizaciones no gubernamentales en los servicios de formación y rehabilitación para minusválidos cuenta con una larga tradición. La mayor parte de los centros de formación y los talleres comunitarios para minusválidos los dirigen estos organismos con fondos de las juntas de salud. (Ver trabajo protegido, más adelante.)

### **Trabajo protegido**

Las iniciativas de trabajo protegido en Irlanda han aumentado considerablemente, si bien el número de personas con trabajo prote-



gido es reducido (cerca de 200). El Sindicato de Empleo Protegido está elaborando un estudio detallado de las cifras y la oferta, para fomentar y proporcionar ejemplos de buena práctica.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

### **Cuotas**

El sistema de cuotas para el servicio público se introdujo en 1977 de acuerdo con el Informe de la CE (1988), en virtud del cual cualquier persona que sufra dificultades para conservar su empleo a causa de una discapacidad grave podría encontrar empleo en el sector público. La cuota establecida es del 3% y sus beneficiarios deben estar inscritos en la NRB.

El 1 de octubre de 1995 había un total de 27.375 funcionarios. Según la respuesta de los informes del Parlamento, se publicaron los resultados de un estudio realizado por el Comité para la Supervisión del Empleo de Minusválidos bajo la autoridad del Departamento de Taoiseach. El comité está compuesto por sindicatos de funcionarios y directivos y, en su estudio, señala que el empleo de minusválidos en los servicios públicos a finales de 1995 era del 1,49%. Dentro del funcionariado se cumplió la cuota del 3% a finales de 1995, pero se observan variaciones entre los distintos departamentos del gobierno. Kerr (1995) señala un 9,7% en el Departamento de Taoiseach, pero sólo un 1% en el de Turismo y Comercio. El Programa Partnership 2000 (1996) esboza las medidas para garantizar el cumplimiento de la cuota en los servicios públicos, incluida la asignación de responsabilidad a un alto ejecutivo de cada junta de salud, autoridad local y organismos dependientes del gobierno, el mantenimiento de los debidos registros de empleo de minusválidos y la introducción de códigos deontológicos similares a los del funcionariado.

El sistema de cuotas se aplica sólo al sector público. En referencia a la introducción de cuotas en el sector privado, el Green Book (Departamento de Salud, 1984) juzga que «el gobierno no considera conveniente por el momento imponer la obligación de contratar un número fijo de trabajadores minusválidos sobre las empresas del sector privado». Sin embargo, sí se compromete a revisar la situación en el futuro y no descarta la posibilidad de recomendar medidas legislativas al efecto en un futuro. En 1993 el Programa para una Asocia-

ción de Gobierno concedió gran atención a las medidas legislativas sobre cuotas (Kerr, 1995). La ampliación de las cuotas es un asunto sobre el que las instituciones sociales no han alcanzado un acuerdo. Un representante del Congreso Irlandés de Sindicatos, comentando las iniciativas y medidas voluntarias, indicó que uno de los problemas era «la ambición que se vislumbra tras las medidas y la naturaleza voluntaria de los compromisos. Algunos de los obstáculos no se eliminarán con acciones voluntarias» (Carey, 1996). También recomendó la ampliación de la cuota del 3% al sector privado, a lo cual se oponía la patronal IBEC, la cual, en su informe a la Comisión sobre la Situación de los Minusválidos (IBEC, 1995), se oponía al cumplimiento de cualquier cuota u obligación no natural que se impusiera sobre las empresas para aumentar el número de trabajadores minusválidos.

El informe de la Comisión sobre la Situación de los Minusválidos no recomendaba su ampliación inmediata, sino que se introdujese la cuota del 3% del sector público dentro de un plazo de tres años, mientras que las organizaciones que recibieran fondos públicos deberían alcanzar una cuota del 8% en cuatro años. Además, en cuanto a la concesión de contratos, el Estado y sus agencias deberían considerar positivamente a las empresas que proporcionan bienes y servicios que cumplan la cuota o colaboren en el programa *Positive to Disability* (Actitud positiva frente a la minusvalía). Aunque no existiera cuota para el sector privado, tres años más tarde se revisaría el tema.

### **Propuestas con base legal**

En 1996 se introdujo un proyecto de ley sobre igualdad de empleo para ampliar la ley de Igualdad de Empleo de 1977. Su objetivo era contemplar la discriminación en el empleo por nueve causas<sup>2</sup> que incluyen minusvalía y abolir la legislación vigente sobre discriminación en el empleo. Esta propuesta debía amparar a los empleados de los sectores público y privado, así como a candidatos a empleo y formación. Según esta ley se fundaría una Dirección de Investigaciones sobre Igualdad dentro de la Comisión de Relaciones Laborales, con capacidad de mediación o investigación por parte de su director o de los tribunales. Si el director juzgara que había existido discriminación podría ordenar:

---

<sup>2</sup> Las demás son sexo, estado civil, familiar, orientación sexual, religión, edad, raza y pertenencia a una comunidad nómada.

- En casos de igual remuneración, el pago equivalente más los atrasos máximos, hasta alcanzar la misma remuneración durante los tres últimos años.
- En otros casos, igual trato e indemnización máxima equivalente a dos años de remuneración (o 10.000 libras si la persona no es un empleado).

La sanción propuesta por despido era multa más indemnización.

La ley podría permitir que una empresa concediera remuneración menor por un trabajo determinado si se debiera a la reducción de la productividad del empleado en comparación con la de una persona no discapacitada. La empresa debería proporcionar tratamiento o instalaciones especiales a los trabajadores minusválidos, a menos que ello presentara problemas serios. Las nociones de adaptación razonable y requisitos especiales no están definidas en el proyecto de ley, lo cual diverge de las propuestas de la Comisión sobre la Situación de los Minusválidos. A principios de 1997 se presentó el proyecto al Parlamento.

El gobierno esperaba publicar un proyecto de ley sobre igualdad de condiciones en la sesión de 1996 para prohibir las discriminación de muchos grupos en la enseñanza, y oferta de servicios, instalaciones y bienes.

La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos criticó ambos proyectos por considerar que el proyecto de ley sobre Igualdad de Empleo debería incluir «adaptación razonable» y contener una definición de minusvalía apropiada.

## **POLÍTICAS DE PERSUASIÓN**

Junto con las medidas legislativas ha habido iniciativas de voluntarios para cambiar actitudes y persuadir a las empresas para que reconozcan las habilidades de los trabajadores minusválidos. Las instituciones sociales reconocen el importante papel de las iniciativas voluntarias dentro del enfoque político general. El Programa para la Competitividad y el Trabajo (1994), por ejemplo, define la forma en que el Comité de Supervisión para el Empleo debería fomentar y examinar la situación laboral de los minusválidos, en especial dentro del sector privado, y Partnership 2000 (1996) concentraba el apoyo

activo de las empresas a las campañas de promoción y los programas de ayuda económica.

### **Códigos Deontológicos**

En respuesta a la recomendación del Consejo de Europa, un equipo de trabajo que representaba al gobierno, la NKB, las organizaciones de minusválidos y ambos sectores de la industria establecieron un código sobre el empleo de las personas con discapacidades que contenía recomendaciones orientadas particularmente a empresas (CE, 1988). Este código estipulaba que los empleados con minusvalías recientes deberían conservar su empleo en la misma empresa (CE, 1988).

El Congreso de Sindicatos Irlandés (ICTU) ha publicado una Declaración de Derechos de los Minusválidos que contiene 18 derechos fundamentales, algunos de los cuales se refieren al empleo (ICTU, 1990).

Como parte de sus compromisos, el gobierno, a través del Departamento de Economía, ha desarrollado un Código Deontológico para el empleo de las personas con discapacidades en la Administración Pública, 1994. Sus objetivos son orientar a los departamentos y funcionarios sobre cuestiones de empleo, definir el compromiso de garantizar que no se ponga a los minusválidos en situación de desventaja y recomendar que se realicen los esfuerzos necesarios para satisfacer los requisitos especiales derivados de las minusvalías. Para ayudar a alcanzar estos objetivos la Comisión del Funcionariado fomentará las solicitudes de candidatos minusválidos. Realizará los esfuerzos necesarios para proporcionar equipamiento especial e instalaciones cuando sea preciso. Se instruirá a las juntas encargadas de las entrevistas sobre concienciación y minusvalías. Se celebrarán conversaciones sobre las modificaciones del lugar de trabajo. Se prestará atención a la distribución de tareas y acceso a la formación.

Como ya mencionamos, Partnership 2000 (1996) define los planes para la preparación y la promoción activa de códigos similares para el servicio público.

### **Actitud positiva frente a los minusválidos**

La iniciativa de la NRB, Actitud Positiva frente a los minusválidos, nació en 1996. Para alcanzar el derecho al uso de este logo

en la publicidad y medios de comunicación, todas las organizaciones deberán probar a la NRB que cumplen los requisitos estipulados. Así, deben aceptar una política de igualdad de oportunidades y también:

- Tomar en consideración las solicitudes de los candidatos minusválidos.
- Garantizar que las preguntas sobre minusvalías se formulen dentro de un contexto positivo de igualdad de oportunidades.
- Garantizar que los candidatos minusválidos que cumplen los requisitos necesarios para el trabajo progresen en las etapas de selección siguientes.
- Facilitar la satisfacción de las necesidades de los candidatos minusválidos.
- Garantizar que la igualdad de oportunidades se aplica a la formación y promoción.
- Realizar esfuerzos para conservar en el empleo a las personas que queden en situación de discapacidad.
- Asumir actividades de concienciación sobre minusvalías.
- Revisar los progresos alcanzados.

Doce empresas recibieron el símbolo en mayo de 1996. La organización de empresas que produjo la NRB señala que «La Igualdad de Oportunidades supone una ventaja para los negocios. Pueden reducir los costes de contratación y formación, elevar la moral y mejorar las relaciones con los clientes por medio de la contratación de las personas más adecuadas para cada puesto» (NRB, 1996). Partnership 2000 afirma que deberá abordarse una campaña de promoción con el apoyo de las organizaciones de empresas.

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

En julio de 1990 el gobierno introdujo un nuevo programa. El Programa de Apoyo al Empleo, para aumentar las oportunidades de empleo para minusválidos. Se diseñó para capacitar a las personas con discapacidades cuya productividad laboral oscila entre un 50%

y un 80% para trabajar con personas no minusválidas. La empresa ofrece el empleo y paga un salario que refleja los índices de remuneración normales, y el Estado, a través de la NRB, evalúa la actuación y paga el resto del salario en forma de ayuda económica para cubrir la falta de productividad. Las personas que se acogen al programa pueden conservar los subsidios secundarios que perciben, incluida asistencia médica y subsidios para transporte durante un año.

El programa se amplió a los minusválidos que reciben subsidios de los servicios de bienestar social, lo que produjo un aumento del número de personas que lo utilizan.

Entre julio y diciembre de 1995, 314 personas se acogieron al programa (un 25% más que en 1994). La NRB pagó a las empresas cerca de un millón de libras irlandesas. Las empresas que contrataban a nuevos empleados que percibían subsidios de este programa podían también optar a los programas de subsidios de la FAS relativos al comienzo del trabajo y lugar de trabajo.

### **Programas de Inicio del Trabajo y Puestos de Trabajo**

Estos programas, que dependen de la Autoridad Nacional Convencional de Formación y Empleo (FAS), tienen como objeto contribuir a la creación de empleo y constituyen un programa de subvención de empleo.

El programa de Inicio del Trabajo ofrece una subvención a las empresas de 80 libras irlandesas durante 52 semanas para la contratación de personas que lleven un mínimo de tres años en situación de desempleo. Las personas discapacitadas enviadas por la NRB también pueden optar a él, así como los miembros de grupos nómadas. La subvención, que sólo se ofrece para trabajo a jornada completa, se paga en tres plazos fijos.

El programa para puestos de trabajo es un programa de prácticas laborales orientado a personas que lleven seis meses en situación de desempleo o que estén inscritas en la NRB (o sean miembros de una comunidad nómada). Los participantes conservan sus subsidios normales de los servicios de bienestar social y perciben un subsidio fijo de 15 libras irlandesas semanales para cubrir desplazamientos y manutención. Este último lo paga la empresa, que lo recupera de la FAS.

## **Ayudas para la adaptación de los puestos de trabajo y equipamiento**

Esta medida está destinada a asistir a las empresas en un deseo de emplear a minusválidos cuyas instalaciones necesiten adaptación. Se pueden recibir ayudas de hasta 5.000 libras irlandesas para contribuir a la adaptación de las instalaciones y conseguir el equipamiento que necesite un trabajador discapacitado. Estas adaptaciones incluyen rampas para personas que utilizan sillas de ruedas, servicios adaptados, sintetizadores de voz para usuarios de ordenadores con deficiencias visuales y adaptaciones de máquinas para que, por ejemplo, puedan manejarse con el pie en vez de con la mano.

Inicialmente, el número de ayudas proporcionadas en virtud de este programa era limitado; hasta finales de marzo de 1993 se aprobó la concesión de 30.000 libras irlandesas para cubrir 16 puestos de trabajo. En 1994 el programa desembolsó 92.000 libras irlandesas y proporcionó asistencia a 75 minusválidos, facilitándoles el acceso al puesto de trabajo, casi un 80% más que el año anterior. Con el programa Partnership 2000 aumentará el número de ayudas económicas.

La NRB también puede proporcionar a las empresas asesoramiento gratuito sobre la adaptación de edificios y los proveedores de equipamiento especializado.

## **Subsidios y ayudas económicas para trabajadores**

La NRB ofrece ayudas económicas para cubrir los costes de un lector personal que ayude a los trabajadores invidentes o con deficiencias visuales y que necesiten hacer labores de lectura extraordinarias como parte de su trabajo. La ayuda económica para lectores personales se paga directamente al trabajador. También ofrece ayudas para cubrir el coste de intérpretes para personas con deficiencias auditivas y de habla que realicen entrevistas de trabajo. Estas ayudas tienen una cuantía de 30 libras irlandesas por entrevista. La NRB ha introducido un programa piloto («Tarifas de transporte al trabajo») con duración desde septiembre de 1996 a noviembre de 1997, cuyo objetivo es facilitar a las personas con discapacidad el comenzar un empleo proporcionando ayudas económicas a quienes el desplazamiento al trabajo les supone un gasto adicional a causa de la naturaleza de su discapacidad y de la falta de servicios de ayuda para transporte.

Las Juntas de Salud regionales también pueden conceder ayudas de hasta 1.500 libras irlandesas para la adaptación de vehículos o la adquisición de vehículos nuevos para minusválidos. Estas ayudas se conceden de acuerdo con una evaluación de recursos.

La Comisión sobre la situación de los minusválidos esperaba que el aumento de la inversión redundara en la mejora de las oportunidades de empleo de minusválidos, incluidos los programas de financiación adicional de la NRB. Por ejemplo, se pensaba que el programa de subsidios para empleo debería financiar un mínimo de 500 empleos anuales durante tres años, al igual que el programa para la adaptación de equipamiento.

### **Subsidios de los servicios de bienestar social**

Parece que en Irlanda se está cuestionando el papel del sistema de seguridad social en cuanto al acceso de los minusválidos al trabajo y a los distintos obstáculos y desincentivos que existen. Diferentes fuentes comentan los factores que dificultan el acceso a la formación y a la búsqueda de empleo. La Comisión sobre la situación de los Minusválidos comenta la falta de flexibilidad del sistema de ayudas para el mantenimiento de salarios para minusválidos, que iba en detrimento de su participación en la educación, formación y empleo. Recomendaba que los incentivos para el empleo deberían ofrecerse abiertamente a personas que perciben pensiones por discapacidad, «tomando en especial consideración el grado hasta el cual se permite el trabajo sin perder el derecho a pensiones y el grado hasta el cual se reduce tal pensión al recibir otros tipos de remuneración» (Comisión sobre la Situación de los Minusválidos, 1996).

Murray (1994) comenta el modo en que los gastos extraordinarios en que incurren los minusválidos en la vida cotidiana pueden actuar como desincentivo para las personas discapacitadas en situación de desempleo. Esto se debe, especialmente, al hecho de que las ayudas a las que pueden optar los minusválidos durante períodos de desempleo no pueden reclamarse cuando sobrepasan unos ingresos mínimos. Para Murray (1994) y Whyte (1994) la cuestión de empleo y subsidios suscita una serie de cuestiones clave, tales como:

- Los minusválidos han de ganar más de 150 libras irlandesas para evitar problemas con los subsidios.



- El análisis de recursos actúa como criterio para determinar el nivel de ingresos.
- Se necesita mayor flexibilidad para que los programas puedan incentivar la búsqueda de empleo entre minusválidos.
- La mayoría de los empleos a los que pueden optar los minusválidos están mal remunerados.

Un minusválido que tenga empleo rehabilitativo puede ganar hasta 31,20 libras irlandesas semanales sin perder el derecho a ayudas por discapacidad (Whyte, 1994). Desde octubre de 1996 se ha centralizado el sistema de ayudas económicas; la responsabilidad sobre ellos (que desde 1995 se denominan Subsidio por Discapacidad) se ha transferido de las juntas de Salud al Departamento de Bienestar Social. Este cambio ha tenido una considerable importancia simbólica, al convertir la garantía de ingresos de los minusválidos es una cuestión de bienestar social en lugar de una cuestión sanitaria.

Hay muy pocos incentivos para que los minusválidos cambien los subsidios por trabajo en talleres de readaptación o por formación en centros especiales, ya que tienen que renunciar a los subsidios por discapacidad, que se transfieren a la institución de formación, quien, a su vez, devuelve tal cantidad al minusválido en concepto de subsidio para formación (Conroy, 1994). Kerr (1995) comparte esta preocupación por la gestión de estos subsidios por discapacidad. Además, cuando se termina la formación, puede no encontrarse trabajo y tenerse dificultades para recuperar el nivel de subsidio anterior, al cual se renunció al acceder a la formación o al empleo (Whyte, 1994). Los requisitos necesarios para combinar el trabajo y los subsidios sólo permiten equiparlos con salarios bajos, equivalentes a 8 ó 10 horas de trabajo, lo cual actúa como desincentivo para el trabajo a tiempo parcial o de corta duración (Conroy, 1994). La distinción «enfermo o apto» y el concepto de que los subsidios por minusvalía se pagan sobre la base de que su beneficiario es incapaz de trabajar y no busca empleo activamente también pueden desincentivar el empleo (ESFPEO, 1995).

El hecho de que los subsidios representen también una fuente de ingresos segura sugiere que existen obstáculos estructurales y que el empleo podría no ser una prioridad para todos los alumnos que perciben subsidios. El informe del ESFPEU (1995) recomienda una exploración más profunda de las posibilidades de combinar los subsidios por minusvalía con el empleo remunerado.

**Tabla I.1. Tipos de actividad y minusvalías  
(excepto las financiadas por el FSE), 1995**

	Formación a largo plazo %	Empleo protegido %	L.T. formación y trabajo protegido %	Otra actividad relacionada con el empleo %	TOP %	Otras actividades de formación %	Total %
Dificultades aprendizaje .....	75	66	86	79	60	65	69
Minusvalía física .....	6	8	3	6	11	2	7
Deficiencias de salud mental ...	19	26	11	15	29	33	24
Total % .....	100	100	100	100	100	100	100
Cifra .....	2.192	4.378	599	646	739	1.295	9.849

*Fuente: NRB Development and Standards. Octubre 1995.*

## EMPLEO PROTEGIDO

En Irlanda la oferta de formación y de empleo protegido atraviesa una situación complicada. Algunas organizaciones proporcionan tanto trabajo protegido como formación para permitir la transición al empleo abierto. La línea divisoria entre estos objetivos a menudo no queda clara, como, por ejemplo, en los centros de formación a largo plazo. Además, hay cursos de formación sobre la vida diaria que no están relacionados directamente con el empleo.

La oferta de formación y el empleo protegido corren principalmente a cargo de organizaciones de voluntarios financiadas por las juntas de salud. Muchos talleres los dirigen organizaciones de ayuda humanitaria privadas, y en especial, la Iglesia. Debemos señalar que en Irlanda la oferta no se limita a «empleo», ya que, a excepción de un taller, los minusválidos no tienen contrato laboral. No hay procedimientos uniformes de admisión, y los talleres son libres de aplicar sus propios criterios.

### Objetivos y provisión

Los centros de trabajo protegido funcionan a la par que la formación profesional que ofrecen las instituciones de cada comunidad.

Una organización de voluntarios, el grupo REHAB (anteriormente denominado Instituto de Rehabilitación), es la organización más importante de Irlanda en la oferta de servicios de rehabilitación profesional para personas con todo tipo de discapacidades de los centros de formación y los talleres de todo el país.

Gandon Enterprises (miembro del grupo REHAB) tiene siete talleres de producción en toda Irlanda.

Otras organizaciones de voluntarios proporcionan trabajo protegido y formación a largo plazo. Aunque el objetivo de estos centros es integrar a los minusválidos en el mercado laboral, tal como menciona Samoy (1992), muchas de estas personas, especialmente las que sufren trastornos mentales, permanecerán en período de formación durante mucho tiempo.

La información sobre los minusválidos que asisten a los programas de formación y empleo protegido viene de los datos recogidos en 1995 por la NRB en centros de rehabilitación de toda Irlanda (NRB, 1995 b), pero estos datos no incluyen los programas financiados por el Fondo Social Europeo.

La tabla I.1 muestra que 9.849 personas con discapacidades asistían a principios de 1995 a programas no financiados por el FSE. Según la información proporcionada por los centros de formación en respuesta a la NRB, el trabajo protegido era la actividad más común, en la que participaba un 44% de minusválidos más de 1/5 de ellos recibían formación a largo plazo. Algunos centros no hacían distinción entre formación a largo plazo y trabajo protegido, por lo que describen un 6% de personas que toman parte en ambos programas. El 8% participaban en programas de oportunidades de formación (TOP).

En 1995 más de 2/3 de los participantes tenían dificultades de aprendizaje, casi 1/4 problemas de salud mental y menos de 1/10 deficiencias físicas o sensoriales.

Ya que los datos se compilaban de formas diferentes, no puede hacerse una comparación estricta con los datos compilados por la NRB en 1989. Sin embargo, puede observarse un aumento de aproximadamente un 27% en el número de personas con trabajo protegido entre 1989 y 1995 (NRB, 1995 b).

La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos comentaba la escasez de plazas de empleo protegido y recomendaba que se crearan 500 plazas adicionales al año (al igual que Partnership 2000).

## Condiciones laborales

Únicamente la organización de invidentes dirige un taller de empleo protegido para formación y empleo, en el que los empleados tienen contrato. En el resto, los trabajadores no tienen contrato ni remuneración. Perciben un subsidio por discapacidad y pequeños pagos suplementarios, que pueden estar complementados por otros ingresos, dependiendo de la capacidad económica del taller. Típicamente, los participantes reciben entre 10 y 30 libras irlandesas semanales aparte de sus subsidios.

Se está debatiendo la función y el desarrollo de los talleres de readaptación (Conroy, 1994). El Congreso Irlandés de Sindicatos ha expresado recientemente su preocupación por los bajos niveles de remuneración y las pobres condiciones laborales de algunos talleres. Con el objeto de reconocer la urgencia de tratar temas como el número, tipo y características de las plazas necesarias, la situación legal de talleres y trabajadores y su financiación se fundó un grupo de trabajo sobre empleo protegido dentro del NAITE, que debería presentar su informe a mediados de 1997.

Aún no disponemos de una valoración sobre el empleo protegido y es difícil determinar la actuación de los talleres (Giles, 1996). El derecho laboral no contempla a muchos minusválidos que no pueden considerarse empleados en términos legales. La cuestión de los seguros y la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad a los talleres también es un punto pendiente. Giles (1996) señala la tendencia a controlar la efectividad del trabajo protegido.

La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos recomendó que se clarificara la situación de los talleres y se establecieran cánones para su fundación y funcionamiento.

## NUEVAS FORMAS DE EMPLEO

El programa piloto del Gobierno para el Empleo de Minusválidos se diseñó para ofrecer apoyo a las empresas viables en las que al menos el 50% de los empleados fueran minusválidos. Hay siete empresas que cuentan con 150 empleados minusválidos. Entre 1994 y 1996 se pagó un subsidio estándar a cada empleado según su capacidad de producción. La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos llamó la atención sobre este programa, ya que constituía un medio de financiación digno de tenerse en cuenta; también consideró

que, en lo referente a nuevas formas de empleo, el departamento de Empresa y Empleo, en colaboración con la FAS, deberían comenzar un programa piloto para cooperativas de trabajadores. Con el objetivo de garantizar 100 puestos para minusválidos anualmente durante los tres años siguientes.

## RESUMEN

La política de empleo para minusválidos ha sufrido cambios significativos en los últimos años. En 1993 se creó el Ministerio de Igualdad y Reforma legal, uno de cuyos objetivos era avanzar en los derechos de los minusválidos. En noviembre de 1996 se publicó el informe de la Comisión sobre la Situación de los Minusválidos (Informe Flood). En 1996-97 se creó el Consejo sobre la Situación de los Minusválidos y se aceptaron diferentes propuestas referentes a la legislación sobre igualdad de trato.

La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos examinó los obstáculos y la forma de avanzar en muchas áreas como el empleo y la formación, las ayudas económicas, salud, servicios de apoyo y la legislación. Sus principios fundamentales eran la igualdad de condiciones, derechos, la maximización del potencial, la inclusión, la participación y la autodeterminación. La Comisión contaba con un 60% de minusválidos o familiares o personas encargadas de ellos. El informe subrayaba que la discapacidad debía verse como una cuestión social en vez de sanitaria y hacía una serie de recomendaciones sobre las oportunidades de empleo.

El Gobierno está revisando y evaluando la provisión anual, incluidos trabajo protegido y formación. Junto con estas medidas se han desarrollado nuevos servicios incluido el empleo protegido y un programa piloto de apoyo a empresas con más de un 50% de empleados minusválidos.

La Comisión sobre la Situación de los Minusválidos define a las personas con discapacidades como «niños y adultos que sufren una reducción de su capacidad para participar en la vida económica, social o política a causa de dificultades físicas, sensoriales o de aprendizaje, o a causa de problemas de salud mental».

Las medidas para fomentar las oportunidades de empleo para minusválidos se han concluido en programas trienales que negocian el Gobierno y las instituciones sociales. El Departamento de Salud es

responsable de la orientación, formación y rehabilitación profesional de los minusválidos. Éste, a su vez, delega en la Junta Nacional de Rehabilitación (NRB). Los minusválidos tienen acceso a la formación convencional y a la especial, si bien la oferta de formación especial corre a cargo de organizaciones de voluntarios y no gubernamentales.

Existe una cuota del 3% sobre el sector público y los debates se han centrado en la conveniencia de ampliar esta cuota al sector privado. Esta cuota no se alcanza en la mayoría de los Departamentos Gubernamentales y organismos semi-estatales.

En 1996 se presentó el proyecto de ley sobre igualdad de empleo, que contempla la discriminación en el empleo en nueve casos, uno de los cuales es la minusvalía. La legislación propuesta contempla los empleados de los sectores público y privado y los candidatos a empleo y formación. El Gobierno espera presentar el proyecto de ley sobre la igualdad de condiciones para prohibir la discriminación de muchos grupos en la educación, y oferta de servicios bienes e instalaciones.

Junto con las medidas legislativas ha habido iniciativas de voluntarios para cambiar la actitud y persuadir a las empresas de la conveniencia de reconocer las aptitudes de los trabajadores minusválidos. El Departamento de Economía ha desarrollado un código deontológico para el empleo de minusválidos en el funcionariado (1994). La iniciativa de la NRB, Actitud Positiva frente a las Minusvalías, se lanzó en 1996.

Las medidas económicas para fomentar la integración están a disposición de las empresas a través del programa de apoyo al empleo que ofrece subsidios salariales por medio de la NRB y permite a las personas discapacitadas cuya capacidad laboral se ha evaluado entre el 50 y 80% trabajar con personas no minusválidas.

Los programas de subsidios de la Autoridad para Formación y Empleo (FAS) ofrecen incentivos económicos a las empresas que contraten minusválidos con largos períodos de desempleo. Las ayudas para adaptación de equipamiento de la NRB están a disposición de las empresas. El apoyo a los trabajadores incluye ayudas para cubrir el coste de lectores personales o intérpretes y para desplazamiento.

El trabajo protegido funciona a la par que la formación. Lo proporcionan organizaciones de voluntarios y no gubernamentales. Se está cuestionando la actuación y el desarrollo de los talleres de re-

adaptación, sobre todo en cuanto al número, tipo y características de las plazas necesarias, situación legal de los talleres y sus trabajadores y financiación.

En 1995 había 1.233.600 personas con empleo en Irlanda y el desempleo era de 190.000 (MISEP, 1996). Los cálculos arrojan una cifra de 150.000 minusválidos, mientras que el porcentaje de minusválidos oscila entre el 70 y el 80%.

La Comisión señala la falta de estadísticas oficiales y recomienda un estudio para llenar este vacío.

### Agradecimientos

Christine Whyte (National Rehabilitation Board), Andrew Logue (Disability Federation of Ireland), A.R. Giles (Sunbeam House), Anthony Kerr (University College, Dublin), National Economic and Social Forum, Irish Business and Employers Confederation.

### BIBLIOGRAFÍA

- CAREY, P. (1996). «Overcoming the barriers -Supporting employment opportunities». Presented at a NRB conference, *Making the Most of Your Workforce: A Conference on employment and Disability*; Waterford, 31 mayo, 1996.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). *Report from the Commission on the application of Council Recommendation 86/379/EEC of 24 July 1986 on the employment of disabled people in the Community*. (COM (88) 745), Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMMISSION ON THE STATUS OF PEOPLE WITH DISABILITIES (1996). *A strategy for Equality*, Report of the Commission on the Status of People with Disabilities, Dublín: Department of Equality and Law Reform.
- CONROY, P. (1994). «Income maintenance and social protection» In *Disability, Exclusion & Poverty*, (Papers from the National Conference Disability, Exclusion & Poverty organised by the Combat Poverty Agency, the Forum of People with Disabilities, and the National Rehabilitation Board), Dublín: Combat Poverty Agency.

- DEPARTMENT OF FINANCE (1994). *Code of Practice for the Employment of People with Disabilities in the Civil Service*, Dublin: Department of Finance.
- DEPARTMENT OF HEALTH (1984). *Towards a Full Life*, Green Paper on Services for Disabled People, Dublin: Stationery Office.
- EUROPEAN SOCIAL FUND PROGRAMME EVALUATION UNIT (ESFPEU) (1995). *Training for People with Disabilities*, Dublin: European Social Fund Programme Evaluation Unit.
- GILES, A.R. (1996). «Anatomy of sheltered workshops in Ireland» a paper for an NRB conference *Disability and employment- A comparison between Ireland and Netherlands*, Octubre, 1996.
- GRAMMENOS, S. (1995). *Disabled Persons Statistical Data*, Second edition, Eurostat, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- IRISH BUSINESS AND EMPLOYERS CONFEDERATION (IBEC) (1995). *Submission to the Commission for the Status of People with Disabilities*, Dublin: IBEC.
- IRISH CONGRESS OF TRADES UNIONS (1990). *Charter of Rights of People with Disabilities*.
- KERR, A. (1995). «Disabled workers in Ireland», in AEH (1995) *People With a Disability and Labour Law: European Symposium*, Cergy St Christophe: SNAPIE.
- MISEP (1992). *Basic Information Report Ireland: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- MISEP (1996). *Basic Information Report Ireland: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- MURRAY, B. (1994). «Disability, exclusion and poverty: what are the issues? in *Disability, Exclusion & Poverty*, (Papers from the National Conference Disability, Exclusion & Poverty organised by the Combat Poverty Agency, the Forum of People with Disabilities, and the National Rehabilitation Board) Dublin: Combat Poverty Agency.



- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM (NESF) (1996). *Equality Proofing Issues*, Forum Report No. 10, Dublín: National Economic and Social Forum.
- NATIONAL REHABILITATION BOARD (NRB) (1995a). *Annual Report 1995*, Dublín: NRB.
- NATIONAL REHABILITATION BOARD (NRB) (1995b). «NRB Development and Standards», Octubre 1995, Dublín: NRB.
- NATIONAL REHABILITATION BOARD (NRB) (1996). «Successful Companies are Positive to Disability» Resource Pack, Dublín: NRB.
- PARTNERSHIP 2000 FOR INCLUSION, EMPLOYMENT AND COMPETITIVENESS (1997). (Pn. 3387, Diciembre 1996). Dublín: Stationery Office.
- PROGRAMME FOR COMPETITIVENESS AND WORK (1994). (Pn. 0513, Febrero 1994), Dublín: Stationery Office.
- QUINN, G. (1995). «Ireland», p. 73-75 en European Day of Disabled Persons, 1995. *Disabled Persons' Status in European Treaties: Invisible citizens*, Bruselas: Secretariat of the European Day of Disabled Persons.
- SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report submitted to the Commission of the European Communities*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- VOGEL-POLSKY, E. (1984). *The Economic Integration of the Disabled: An Analysis of Measures and Trends in Member States*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- WHYTE, C. (1994). «Disability and Poverty: Training and Employment Policy Implications» en *Disability, Exclusion & Poverty* (ponencias de la National Conference Disability, exclusion & poverty organizada por la Combat Poverty Agency, the Forum of People with Disability, y National Rehabilitation Board), Dublín: Combat Poverty Agency.



**ITALIA**



## **CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO**

### **Legislación y política sobre minusvalías**

Hasta 1992 no existía una ley reguladora que tratase las discapacidades y los minusválidos, si bien este tema se estaba debatiendo y se habían preparado proyectos de ley con anterioridad a ella (ley 104 del 5 de febrero de 1992) sin que se alcanzara un consenso. La ley introdujo una definición de minusválido completamente nueva (ver más adelante).

Esta ley marco sobre la asistencia, integración social y derechos de los minusválidos constituye una declaración de políticas y planes. El artículo 1 garantiza:

- el respeto y la dignidad humana, la libertad y autonomía y el fomento de la plena integración en la familia, enseñanza, trabajo y sociedad;
- la eliminación de obstáculos físicos para que los minusválidos gocen de la mayor autonomía posible y participen en la vida de la comunidad hasta el límite de sus posibilidades;
- la rehabilitación física y social, junto con la protección legal y económica;
- la intervención para eliminar la marginación y los problemas sociales.

La ley contempla la prevención, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación, la asistencia doméstica y personal, el derecho a la educación e integración educativa y la integración profesional y social. En relación con la integración social, la ley contiene una serie de medidas que incluye:

- servicios de asistencia personal;
- intervención directa para eliminar obstáculos físicos;
- acceso a equipamiento técnico y de enseñanza;
- adaptación de las instalaciones y equipamiento escolar y deportivo;
- acceso al transporte público, transporte especial y asistencia para el transporte privado;
- centros de día sociales, de recreo y de enseñanza.

En resumen, el objetivo principal de la ley es eliminar obstáculos, mejorar la accesibilidad y, en general, capacitar a los minusválidos para el disfrute de los servicios e instalaciones convencionales. Sus estipulaciones referentes a la formación y el empleo se comentan más adelante. En virtud de esta ley, el ministerio responsable deberá presentar al Parlamento un informe anual que describa la práctica y el desarrollo de políticas.

Hasta 1992, la ley 118 del 30 de marzo de 1987 era la única que contemplaba la asistencia, el tratamiento, la enseñanza, la rehabilitación social y la formación profesional de todo tipo de personas con discapacidades físicas o mentales, pero excluía a los veteranos de guerra y víctimas de accidentes o enfermedades derivados del trabajo, invidentes y sordomudos, que se contemplaban en otras leyes. Esta ley contenía también estipulaciones relativas al transporte público, vivienda y obstáculos físicos.

Había una ley de 1978 que se aplicaba exclusivamente a personas con discapacidad mental (ley 180 del 13 de mayo), conocida como ley de reforma psiquiátrica, que afectaba a muchas personas que residían en hospitales psiquiátricos, influyendo así sobre el desarrollo de la comunidad.

### **Política de empleo**

El mercado laboral italiano se caracteriza por tener unas tasas de empleo y actividad menores que la media europea, uno de los índices de desempleo más altos de Europa y un predominio de jóvenes en la población desempleada, así como una desproporcionada distribución de las oportunidades de empleo en las distintas zonas del país.

Tradicionalmente, las personas con empleo (predominantemente varones) han gozado de considerable protección, debido, en parte, a la actuación de los sindicatos y, en parte, a la legislación que regula el mercado laboral, en especial los Estatutos de los Trabajadores (Borzaga, 1996). Desde principios de los años 80 se han introducido medidas para reducir el grado de protección del que gozan los trabajadores, facilitar la recolocación y reducir el gasto público del Fondo de Compensación Salarial, que protege los salarios en caso de que una empresa sufra recesión o reestructuración.

Las políticas para reducir el desempleo se han concentrado en los jóvenes. Las empresas utilizaban masivamente contratos de aprendizaje y trabajo subvencionados, exclusivos para personas entre 16 y 29 años. Según los cálculos de Borzaga (1996), entre 1985 y 1990, estos contratos supusieron más del 80% de los nuevos contratos (si bien esto no tuvo un gran efecto neto sobre el desempleo).

Los contratos laborales y de aprendizaje de corta duración, combinados con las medidas para permitir la jubilación anticipada, han fomentado prácticas de empleo selectivo e inversión laboral. Borzaga (1996) señala que la reducción de la seguridad de trabajo no se ha visto paliada con la formación práctica dentro de la empresa y la mejora de los servicios de colocación. Así, «la familia y el entorno social de las personas constituyen un elemento que influye decisivamente en la búsqueda de empleo y en las oportunidades de encontrarlo, así como en la calidad del mismo» (Borzaga, 1996).

### **Evolución de la legislación y las políticas de empleo para minusválidos**

El artículo 4 de la Constitución italiana de 1947 reconoce el derecho de todos los ciudadanos al trabajo y el acceso a las medidas que permitan ejercitar tal derecho. Reconoce explícitamente los derechos de los minusválidos y estipula la obligación del Estado de eliminar los obstáculos sociales y económicos que limitan la libertad y la igualdad e inhiben el desarrollo individual, la participación en la política nacional, la economía y la sociedad.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las políticas de apoyo a la integración laboral han recibido el fomento del gobierno nacional y las administraciones locales, a nivel regional, provincial y municipal. La política nacional tiene dos componentes principales: el empleo obligatorio de personas con discapacidades graves y los incen-

tivos para la contratación de otros grupos desfavorecidos (Borzaga, 1996). Así, por ejemplo, las empresas con más de 10 empleados deben reservar un 12% de los puestos de trabajo para determinados trabajadores, que lleven en lista de espera para colocación más de dos años, inscritos como personas con problemas de movilidad y como pertenecientes a otras categorías de personas desfavorecidas según la definición de la Comisión Regional de Empleo (MISEP, 1995).

Las medidas nacionales para el empleo de los minusválidos se introdujeron en 1947, por medio de una ley que estipulaba la obligación de las empresas privadas de emplear personas que hayan quedado en situación de discapacidad como consecuencia de accidentes o enfermedades derivadas del trabajo (Decreto de ley 1222 del 3 de octubre de 1947). Esta legislación fue seguida de otra ley, aprobada en 1950, referente al empleo obligatorio de licenciados del ejército. Esta obligación de empleo debía alcanzarse por medio de una cuota (aplicable a empresas con más de 50 trabajadores), la inscripción de las personas discapacitadas en registros que funcionan a nivel provincial, la obligación de las empresas de comunicar los detalles de su cumplimiento y la imposición de sanciones económicas por inobservancia. Parece que estas medidas han definido las pautas para el diseño de legislación posterior relativa al empleo de grupos específicos de minusválidos, como la ley 1539 del 5 de octubre de 1962, que contiene estipulaciones relativas a civiles que quedan en situación de discapacidad y minusválidos.

La ley 482 del 2 de abril de 1968 consolidó y enmendó las distintas normas que regulan el empleo obligatorio o de diferentes categorías de minusválidos. Fijaba las proporciones de trabajo que debían reservarse para cada categoría (por ejemplo, minusválidos de guerra, sordomudos, civiles minusválidos) en empresas privadas y organismos públicos (para más detalles, ver el sistema de cuotas, más adelante). Esta ley definía los cánones para condiciones laborales, despido, etc., y estipulaba la formación de juntas provinciales de empleo obligatorio (Consejo de Europa, 1990). La ley de 1971, citada anteriormente, contiene estipulaciones relativas a la formación profesional, reciclaje y empleo protegido. La ley 845 de diciembre de 1978 confiere a las regiones capacidad para aprobar legislación sobre la formación profesional de los minusválidos y estipula que las regiones deberán proporcionar oportunidades de formación a personas con discapacidad física o sensorial que no puedan asistir a cursos convencionales a causa de sus minusvalías (Consejo de Europa, 1990). Los expertos han identificado un nuevo modelo de «fomento» dentro de las últimas reformas, lo que implica una modificación de la antigua



práctica del empleo obligatorio (Balandi, 1995). Balandi considera que el cambio comenzó con la ley de 1985 sobre el empleo de invidentes y continuó con las leyes 381 de 1991 y 104 de 1992. La ley 113 del 29 de mayo de 1985 contiene nuevos principios para orientar la formación y el empleo de invidentes, incluida una formación profesional adecuada y la normalización de la contratación en empresas. La ley reguladora de 1992 incluye medidas específicas para fomentar «la plena integración en el mundo laboral». Además de contemplar el acceso a edificios y transporte, ya mencionadas, la ley:

- amplía el sistema de cuotas para incluir a personas con discapacidad psicológica;
- proporciona a opositantes y examinandos minusválidos la necesaria ayuda y tiempo extra que necesiten;
- da la oportunidad de que los trabajadores minusválidos del sector público, contratados por oposición, puedan escoger un lugar de trabajo cercano a su residencia. El artículo 17 de la ley de 1992 contiene una innovación, pues contempla el derecho a la formación profesional, de acuerdo con el artículo 38 (3) de la Constitución (Balandi, 1995). La ley especifica la obligación de las regiones de proporcionar formación profesional y destina fondos para nuevas iniciativas profesionales, tales como contratos de aprendizaje y formación y cursillos preparatorios (artículo 17, 5).

La ley 381 de 1991 reconoce legalmente las cooperativas sociales. A finales de los 70 las primeras cooperativas sociales constituían una iniciativa privada de creación de empleo remunerado para minusválidos que tendrían pocas posibilidades de encontrar un empleo dentro del sistema de cuotas. A partir de entonces constituyeron parte de los servicios de bienestar que proporcionan las organizaciones sin ánimo de lucro (Borzaga, 1996). Además de la legislación nacional los gobiernos regionales han aprobado leyes propias en su mayoría durante los años 80. Estas leyes introdujeron incentivos para que las empresas cumplieran la cuota, financiaron formas de empleo protegido y medidas de integración laboral y fomentaron la formación profesional. El Parlamento ha intentado sin fruto reformar la legislación y la obligación de cuotas. Hubo experimentos de liberalización cuyo objetivo era fomentar la reforma (Borzaga, 1996).

A finales de 1996 se presentaron ante el Parlamento cuatro proyectos de ley para tratar de llevar a cabo la reforma legal, si bien actualmente se tiende a recurrir más a los subsidios (Borzaga, 1996).

## Diseño y práctica de políticas

En Italia, la mayoría de las competencias que en otros países se desarrollan a nivel nacional están distribuidas entre 20 administraciones regionales. La legislación de 1977 transfirió a las administraciones regionales la capacidad de legislar asuntos relacionados con el bienestar social, la sanidad y la formación profesional (DPR 616 de 1977). A nivel nacional el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene la competencia general de diseñar, aplicar y supervisar la legislación laboral. A nivel regional las oficinas regionales de trabajo y empleo (URLMO) y las oficinas de trabajo y empleo provinciales (UPLMO) tienen cometidos específicos. Estas últimas se encargan de la colocación de los minusválidos de acuerdo con los criterios de las comisiones provinciales de colocación obligatoria. El empleo obligatorio de invidentes es cometido directo del Ministerio de Trabajo a nivel nacional. Los representantes del Ministerio de Trabajo, empresarios, sindicatos, proveedores de servicios y asociaciones de minusválidos celebran reuniones periódicas para desarrollar políticas de integración económica para minusválidos (HELIOS, 1996). El Servicio Nacional de Sanidad funciona a nivel del gobierno central, regional, de distritos territoriales y locales. Cada unidad sanitaria cubre una población de entre 50 y 200.000 personas (Consejo de Europa, 1990). Las unidades sanitarias locales participan en el apoyo a las cooperativas de integración. No se ha transferido a las regiones la responsabilidad del Estado de proporcionar ayuda económica a civiles minusválidos invidentes y sordomudos. La consecuencia de la autonomía de las regiones a la hora de promulgar leyes relativas a los minusválidos y organizar asistencia social ha sido la falta de un punto de referencia a nivel nacional para normalizar la dirección y la coordinación. Esto afecta especialmente a los objetivos, la organización, la normalización y la planificación. Las regiones varían considerablemente en cuanto a la formulación y aplicación de políticas para minusválidos y en la asignación de recursos, puntos en los cuales las regiones del Sur se ven desfavorecidas. Uno de los objetivos a medio plazo de la ley Marco de 1992 es eliminar la desigualdad de la calidad de los servicios que proporcionan las distintas regiones. Puesto que éstas no tienen jurisdicción sobre asuntos relacionados con el empleo, sus medidas para el fomento de la integración profesional de los minusválidos se toman como asunto social y de bienestar más que laboral (Borzaga, 1996).

## DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA

El artículo 4 de la nueva ley de febrero de 1992 establece la primera definición de minusvalía desde el punto de vista legal. Se considera

minusválida a la persona que sufre una discapacidad física, mental o sensorial, estable o progresiva que causa dificultades para la formación profesional, la vida social o la integración profesional, de forma que la sitúe en situación desfavorecida o provoque marginación social.

Anteriormente, la ley 482 del 2 de abril de 1968 describía los rasgos específicos de cada tipo de discapacidad en función de los cuales se podía identificar a una persona como minusválida, con vistas a la concesión de subsidios. En cuestiones de empleo, se define a los «civiles minusválidos» (decreto 59 del 23 de noviembre de 1988) como personas cuya capacidad laboral está reducida en un mínimo de un tercio; pero esta reducción debe ser de al menos un 40% para poder inscribirse y optar al empleo obligatorio. Aunque el artículo 7 de tal decreto excluía a las personas cuya capacidad mental se halle reducida, los tribunales declararon que esta estipulación era anticonstitucional (decisión del Consejo de la Constitución 50/1990) y actualmente estas personas están englobadas en la categoría de «civiles minusválidos». El artículo 19 de la ley 104 de 1992 especifica que deberá aplicarse el sistema de cuotas a personas con discapacidades psicológicas que puedan realizar trabajos adecuados a su capacidad.

## ESTADÍSTICAS

En 1994 la población en edad laboral (15-70 años) era de 51,2 millones, la mano de obra ascendía a 22,7 millones y la tasa de actividad era del 47,37%, mientras que el índice de desempleo se colocaba en un 11,3% (MISEP, 1995).

### **Población discapacitada**

No parecen existir datos fiables sobre la población discapacitada. Grammenos (1992) cita un estudio del Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) sobre las condiciones sanitarias de la población entre noviembre de 1986 y abril de 1987. Los resultados subestiman la población discapacitada, pues no se incluyeron todas las minusválidas del ICIDH.

Grammenos señala que se concentra únicamente en discapacidades graves y excluye a las personas que sufren enfermedades crónicas. No constituye una indicación fiable de la población discapacitada en Italia.

### Minusválidos con empleo

Las cifras que recoge el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social demuestran que en junio de 1994 había 236.000 trabajadores minusválidos empleados con el sistema de cuotas. De éstos, 157.000 estaban clasificados como «civiles minusválidos» y 27.800 como personas con discapacidad consecuente al trabajo. La tabla It.1 ofrece los totales anuales de personas empleadas con el sistema de cuotas y de minusválidos empleados en virtud de este sistema de cuotas (es decir, sin incluir otros grupos protegidos).

### Minusválidos desempleados

El informe del ISTAT generó unas cifras (poco fiables) de 23.000 personas permanentemente desempleadas en 1986 (Grammenos, 1992). El sistema de inscripciones ofrece un panorama muy distinto (en la sección de empleo obligatorio se explican con detalle las estadísticas de minusválidos desempleados inscritos). Las cifras de

**Tabla It.1. Trabajadores empleados anualmente según el sistema de cuotas**

Año	Total	Total de trabajadores discapacitados
1980 .....	329.508	—
1981 .....	403.442	300.085
1982 .....	400.079	295.812
1983 .....	394.476	290.522
1984 .....	370.610	275.831
1985 .....	310.383	273.472
1986 .....	378.932	281.962
1987 .....	389.011	289.368
1988 .....	—	306.548
1989 .....	—	296.751
1990 .....	—	239.751
1991 .....	—	233.090
1992 .....	—	234.510

(a) Excluyendo viudas, huérfanos, y refugiados.

Fuentes: Lheureux, 1991. Grammenos, 1995, tabla 26.

Grammenos (1995) para 1981-1992, que se muestran en la tabla It.2, reflejan la población de minusválidos inscritos en las listas oficiales según la ley de 1969 que están preparados para incorporarse al mercado laboral. Las cifras de MISEP (1992-1995) y del Ministerio de Trabajo difieren de las de Grammenos (1995). El MISEP (1992) ofrece una cifra de personas discapacitadas en situación de desempleo de 317.407 en 1991, lo que refleja el cambio de los requisitos mínimos de inscripción. Según el MISEP (1995), en el período de enero a junio de 1993 había 312.083 personas discapacitadas pertenecientes a otros grupos protegidos inscritas como desempleadas (actualmente, los datos anuales se ofrecen en junio de cada años).

En junio de 1994 había cerca de 300.000 personas discapacitadas y de otros grupos protegidos inscritas como desempleadas, de las cuales 40.000 pertenecían a categorías de no discapacitadas (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, comunicación). De las 260.000 personas minusválidas desempleadas, 235.000 eran civiles minusválidos y sólo 8.300 habían quedado en situación de discapacidad como consecuencia del trabajo. En comparación con las cifras de empleo, los civiles minusválidos tienen una representación muy baja en las cifras de desempleo, mientras que las viudas y huérfanos de personas no minusvá-

Tabla It.2. Minusválidos inscritos como desempleados

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1981.....	193.381
1982.....	205.967
1983.....	245.544
1984.....	278.481
1985.....	294.387
1986.....	325.281
1987.....	352.142
1988.....	384.699
1989.....	376.874
1990.....	377.994
1991.....	374.605
1992.....	375.424

lidas gozan de amplia representación en las cifras de empleo. La tasa de desempleo de minusválidos inscritos aumentó del 41% en 1980 a más del 50% a finales de los años 80 (Borzaga, 1995).

En general, el total de minusválidos inscritos empleados y des-  
empleadas ha bajado de 748.400 en 1990 a 600.000 en 1994. Esta  
reducción se explica, en parte, debido al aumento del nivel de disca-  
pacidad requerido para inscribirse como civil minusválido.

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

### Formación profesional

La ley 845 de diciembre de 1978 regula la formación profesional y ocupacional. La formación profesional para minusválidos se contempla en los artículos 3, 4 y 8. Las regiones tienen capacidad para promulgar legislación y regular las cualificaciones profesionales de los minusválidos y tomar las medidas necesarias para garantizar su derecho a la formación profesional. La ley 104 del 5 de febrero de 1992 obliga a las regiones a destinar una parte determinada de sus fondos a formación profesional y a tipos de trabajo innovadores, tales como los contratos de aprendizaje y de formación. Las organizaciones de voluntarios también tienen responsabilidad para ayudar a las personas discapacitadas. Deben firmar acuerdos con las autoridades públicas y pueden proporcionar servicios en campos que incluyen la tutela en el trabajo, la búsqueda de empleo y la formación profesional (Treu y Loy, 1995).

En virtud de la ley de 1978, las regiones deberán proporcionar oportunidades de formación básica a personas con discapacidades físicas y sensoriales que no puedan asistir a cursos regulares. La ley 104 de 1992 obliga a las regiones a adaptar los planes anuales de cursos especiales a las personas cuya discapacidad no les permita asistir a cursos regulares (a los estudiantes que toman parte en cursos especiales se les proporciona un certificado de asistencia que les permite inscribirse en el sistema de cuotas).

Según el decreto de ley 29/93, las autoridades públicas deberán presentar a los comités regionales de empleo propuestas o solicitudes de programas de empleo para minusválidos, que incluyan un período de tiempo antes de que comience el trabajo. Este período se utilizará para formación, que debe ser de un mínimo de seis meses y de un máximo de dos años (MISEP, 1995).

Las regiones garantizan la integración de los minusválidos en centros de formación profesional, privados y públicos, y la consecución de las cualificaciones necesarias por medio de actividades específicas dentro de los centros de formación. La formación profesional toma en consideración los diferentes niveles de discapacidad y las necesidades de las personas discapacitadas que comienzan formación o cursos de preparación para el trabajo especializados (artículo 17(1)(2) de la ley de 1992).

Los centros de formación profesional (*Centro di Formazione Professionale*) ofrecen dos o tres cursos anuales, con una media de 3.000 horas, 400 de las cuales se dedican a situaciones reales del trabajo. Aunque la colocación no es uno de los objetivos formales de estas instituciones, la mala situación del empleo les ha forzado a asumir este papel, de acuerdo con la ponencia de Fabio Marchetti del Ente Nazionale ACLI Instruzione Professionale (ENIAP) (1990). Fomentan el empleo por medio de:

- Períodos de prueba en el trabajo. El aprendiz no tiene contrato ni salario. La agencia de colocación paga el seguro de accidentes y viajes. La empresa puede recibir incentivos económicos y fondos para adquirir materiales de formación. La empresa y el equipo de personas a cargo del aprendiz evalúan su capacidad laboral y, si fuera satisfactoria, la empresa contrataría al aprendiz con contrato regular.
- Ayudas económicas para el trabajo. Los minusválidos pueden optar a una ayuda económica de hasta un tercio de su salario normal durante un período que oscila entre seis meses y cinco años, sin que existan costes para la empresa, que puede elegir despedir o contratar al aprendiz.
- Contrato de prácticas. Los minusválidos pueden optar a contratos de prácticas de dos años para jóvenes desempleados con edades comprendidas entre los 15 y 29 años. Reciben un salario normal y la empresa queda exenta de pago de las contribuciones a la Seguridad Social (Marchetti, 1990).

Las iniciativas para fomentar la integración han tenido un importante efecto sobre la importancia de las instituciones cerradas tradicionales, que se especializaban en la formación de personas discapacitadas (Vogel-Polsky, 1984). Sin embargo, la inadecuación de la formación por medio de prácticas laborales es objeto de controversia.

## Talleres de formación especial

Cerry (1992) describe los talleres de formación especial de Génova. Los estudiantes de edades comprendidas entre los 15 y 17 años con problemas graves sociales o de comportamiento (sufran o no discapacidades) pueden acceder a programas de formación profesional especiales semi-protegidos al terminar la enseñanza media. Hay cuatro talleres de formación especial cuyo objetivo es desarrollar las habilidades sociales y profesionales, más que proporcionar formación específicamente laboral. Los jóvenes con discapacidades leves o moderadas se distribuyen en estos cuatro talleres, mientras que quienes sufren discapacidades graves deben acudir a uno en especial. El programa consta de tres fases. En la primera tanto la formación profesional como la enseñanza académica se imparten en grupos reducidos con dos educadores. Se asigna a los estudiantes una actividad laboral específica dentro del taller a jornada completa y se les paga una pequeña cantidad por las tareas realizadas durante este período. Las dos fases siguientes tienen una duración de entre seis meses y dos años. Una vez completada la fase de actividad laboral, los estudiantes comienzan el período de prácticas, que se realiza por medio de diferentes prácticas de corta duración, durante las cuales la empresa paga al estudiante el 25% del salario normal y la agencia local de sanidad cubre el 75% restante. En la mayoría de los casos, durante una de las prácticas rotativas, se les ofrece un puesto de trabajo permanente y a jornada completa.

## Colocación

Las personas que pueden optar a empleo en virtud del sistema de empleo obligatorio inscritas en las listas especiales reciben el mismo trato que los trabajadores normales en cuanto a los requisitos administrativos para colocación. La colocación es responsabilidad de las cerca de 6.000 oficinas de empleo locales, que cuentan con un personal de 3.700 personas.

Según Marchetti, las dificultades de colocar a jóvenes discapacitados en épocas de alto desempleo y los recortes presupuestarios del Estado han provocado que la formación profesional recurra a las cooperativas que proporcionan oportunidades de formación y colocación. Así, la propia organización de Marchetti, ENIAP, que es la organización independiente de formación profesional más importante, ha establecido un número de cooperativas de jóvenes desempleados y personas con discapacidades, especialmente en el sur de Italia



(Samoy, 1992). Samoy distingue entre cooperativas fundadas para permitir que los minusválidos adquieran o mejoren sus cualificaciones profesionales (*Co-operative di inserimento lavorativo*) y cooperativas de producción integrada, cuyo objetivo principal es proporcionar empleo permanente. Reconoce, sin embargo, que, en la práctica, la diferencia entre ellas no siempre está clara.

### Empleo protegido

No disponemos de información sobre el empleo protegido en Italia aparte de un proyecto bien documentado de Génova para personas con edades comprendidas entre los 16 y 24 años con retraso mental grave o moderado o discapacidad psicológica crónica, que, de otro modo, no tendrían otra opción que la de recurrir a los talleres de readaptación. Cerry (1992) ofrece el siguiente análisis:

El proyecto cree que la oportunidad de asumir un trabajo en circunstancias de plena integración es un punto esencial para el desarrollo cognitivo y emocional de los participantes. Con este propósito, el proyecto utiliza una serie de equipos profesionales multidisciplinarios que evalúan, forman y apoyan el empleo de los participantes discapacitados. Se concede especial importancia a la minuciosa preparación de cada persona discapacitada para las responsabilidades del trabajo, a la cuidadosa selección de un primer empleo a prueba y al continuo análisis de las dimensiones sociopsicológicas del entorno laboral propuesto, particularmente respecto a la actitud y el potencial de los compañeros de trabajo.

El proyecto de Génova ha establecido y mantenido una serie de vínculos esenciales entre agencias públicas, sindicatos, patronales y familias de personas discapacitadas. El proyecto confía más en los compañeros de trabajo que en los profesionales que proporcionan la formación necesaria para el empleo (por oposición a formación para el trabajo) y cree que la participación y el apoyo de la empresa sólo serán factibles si la empresa participa directamente en el éxito del proyecto.

Los jóvenes seleccionados para participar en el proyecto reciben una valoración individualizada al comienzo y evaluación de su trabajo y formación individualizada durante todo el proyecto. El equipo especial de transición (con el asesoramiento de los participantes o sus familias) determina si el participante está preparado para comenzar un período de trabajo a prueba de un año, que llevará a su posterior

integración en un puesto de trabajo competitivo e integrado dentro del mercado laboral privado.

Cerca del 80% de las personas que completan las fases de evaluación y valoración del trabajo y formación llegaron a esta estrategia del mercado laboral privado. Del resto, la mitad fueron remitidos a talleres de readaptación y el 10% restante accedieron a la estrategia del proyecto de Génova, pero dentro del sector público.

Los equipos especiales de transición destinan sustanciales esfuerzos a buscar un empleo adecuado para cada participante. El participante y el proyecto de Génova firman un contrato de trabajo a prueba de un año, en virtud del cual el proyecto reembolsa a la empresa los salarios del participante y la empresa subsidia la formación para el empleo y las actividades de apoyo de los compañeros. A finalizar el contrato, si la empresa decide contratar al participante de forma permanente, el proyecto de Génova seguirá proporcionando apoyo a través de un grupo de acción (concertado con compañeros de trabajo del participante) y la empresa asumirá responsabilidad total sobre los salarios y subsidios que deban pagarse al participante. Si la empresa decide no contratarle de forma permanente, el equipo especial de transición reevaluará la situación y buscará otra empresa.

A pesar del índice de desempleo urbano del 12%, el proyecto ha colocado a 300 jóvenes, con una tasa de retención del empleo de aproximadamente el 95% durante los primeros tres años de funcionamiento del proyecto. Un estudio de rentabilidad del proyecto de Génova desde 1978 a 1984 demostró que las agencias gubernamentales locales había ahorrado cerca de tres millones de dólares americanos netos. Esta cifra se calculó comparando el coste del proyecto con los gastos que se habrían producido si se hubiera enviado a los participantes a talleres de readaptación.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

Una vez empleados en el mercado laboral abierto, los trabajadores minusválidos tienen los mismos contratos, derechos y responsabilidades que el resto de los trabajadores. Generalmente, se acepta que este principio constituye el principio fundamental de la integración de los minusválidos. Sólo puede despedirse a un trabajador con contrato cuando tal trabajador sufre incapacidad laboral total en la

opinión de la Junta Nacional de Sanidad, previa solicitud del empleado o de la empresa (Treu y Loy, 1995).

Las personas que sufren discapacidad grave debidamente reconocida tienen derecho a dos horas de baja diaria y a tres días al mes (Treu y Loy, 1995).

### Sistema de cuotas

Lheureux (1991) describe detalladamente las obligaciones, los procedimientos y el impacto del sistema de cuotas. Esta sección se basa fundamentalmente en esta descripción, complementada con otras fuentes, cuando se indica. El sistema de cuotas en Italia (*Collocamento obbligatorio*) se suele denominar «empleo obligatorio». Sus requisitos se especifican más abajo, pero debemos señalar que se considera un fracaso. Borzaga (1996), por ejemplo, señala que, desde el principio, las leyes se han aplicado de forma burocrática y a medias, por lo que su efecto ha sido bastante limitado. Se han propuesto y rechazado muchas solicitudes para su sustitución.

Tal como indicamos en la sección de política de empleo, el sistema de cuotas lleva vigente desde finales de los años 40 para grupos específicos, pero la ley 482 de 1968 tenía como objetivo englobar y normalizar todas las estipulaciones. Es notable que el sistema establecido en 1947 para minusválidos en el trabajo (y en 1950 para minusválidos de guerra) ha permanecido prácticamente intacto y sus resultados eran básicamente los mismos que los obtenidos en los años 80. No obstante, los estudios de que disponemos sugieren que la ley de 1968 supuso un comienzo desde cero.

La ley 482 del 2 de abril de 1968 regula el empleo obligatorio en los sectores público y privado. Se aplica a organizaciones con más de 35 empleados, si bien existen exenciones. Las organizaciones cuyo negocio sea los viajes por ferrocarril, aire o mar están exentas en cuanto se refiere a personal que tenga que desplazarse. Las empresas que no pueden alcanzar el total de la cuota debido al tipo de actividad que desarrollan pueden solicitar al Ministerio de Trabajo la exención. Están exentas las empresas en período de reestructuración y reconversión cuando deben reducir plantilla o si están sometidas a investigación formal.

Las organizaciones con más de 35 empleados deben contratar minusválidos en el 15% de los puestos. Las proporciones se calculan en función del tipo de discapacidad:

- minusválidos de guerra: 25%;
- civiles minusválidos de guerra: 10%;
- personas que quedaron en situación de discapacidad durante servicio público o militar: 15%;
- víctimas de enfermedades o accidentes relacionados con el trabajo o la actividad industrial: 15%;
- civiles minusválidos: 15%;
- huérfanos y viudas de personas minusválidas a causa de acciones bélicas, enfermedades o accidentes relacionados con el trabajo o la actividad industrial: 15%;
- sordomudos (sólo para organizaciones con más de 100 empleados): 5%.

Las personas mayores de 55 años no están contempladas en la ley. Aunque puede incluirse a los invidentes dentro de estas categorías con vistas al cumplimiento de la cuota, su empleo está regulado en medidas especiales.

Para calcular el cumplimiento de la cuota, se excluyen ciertas categorías de trabajadores: personas que trabaja en el hogar, aprendices menores de 30 años, personas que cumplen el servicio militar y mujeres de baja por maternidad.

No es posible distribuir los puestos del modo prescrito, pues pueden rellenarse vacantes con trabajadores de otras categorías. Una enmienda de 1982 (ley 638) indica que los puestos no podrán ocuparse con personas de otras categoría mientras sigan abiertos (Seyfried y Lambert, 1989).

Los departamentos del servicio civil con más de 35 empleados deberán aplicar las cuotas como sigue: 15% de obreros manuales, 15% de personal ejecutivo y 40% de personal auxiliar.

### **Procedimientos**

Para ser beneficiarias de la ley, las personas deberán inscribirse en las oficinas regionales de empleo y proporcionar pruebas al efecto de que cumplen los criterios, incluido, en caso de sufrir enfermeda-

des mentales, un certificado médico que verifique que la persona no representa un peligro para sus compañeros de trabajo o instalaciones.

El sistema está bajo la jurisdicción de las oficinas provinciales de empleo y de la Comisión Provincial para el Empleo Obligatorio. Esta última está presidida por el director de la oficina de empleo y sus miembros incluyen representantes de organizaciones de minusválidos, patronales, sindicatos y médicos. Estas comisiones se encargan de supervisar el registro y sus subclasificaciones. Estudian las declaraciones semestrales que las empresas están obligadas a presentar y deciden qué puestos son los más apropiados cuando no hay suficientes candidatos para cubrir todas las vacantes. También deben imponer multas a las organizaciones que no cumplan su obligación y proporcionar asesoramiento sobre exenciones.

El gobierno, los departamentos regionales y provinciales y las empresas que están bajo la jurisdicción de las autoridades locales u otras agencias públicas están sujetos a normas de contratación diferentes de las que se aplican en el sector privado.

El sector público tiene capacidad para conceder puestos de trabajo en función del tipo de contratación: libre o por oposición. Cuando la contratación no es por oposición, se emplean tantas personas como puestos vacantes existen. Las autoridades pueden entonces seleccionar las personas más adecuadas del registro y aplicar el sistema de recolocación horizontal. En único requisito, en este caso, es la cualificación para el empleo.

Las empresas del sector privado que tienen obligación de contratar minusválidos deben solicitar personal de las oficinas regionales de empleo. Los candidatos se seleccionan entre las personas inscritas, pero las empresas son libres de escoger las personas que crean mejor capacidades para el trabajo o que tengan mayor especialización.

### **Empleo por el sistema de cuotas**

En junio de 1994 había 236.000 trabajadores discapacitados y 74.000 huérfanos y viudas empleados en virtud del sistema de cuotas. Las cifras anuales de personas empleadas en virtud del sistema de cuotas se detallan en la sección de estadísticas anterior.

En junio de 1994 el 50% del total eran civiles minusválidos, el 24,5% viudas y huérfanos y el 9% personas cuya discapacidad se

deriva del trabajo. Lheureux (1991) presenta un desglose por categorías de discapacidades para 1987, y estudia las cifras de personas desempleadas y empleadas en virtud del sistema de cuotas, que reproduce la tabla It.3.

Lheureux (1991) muestra con el desglose de las cifras de 1987 según áreas geográficas (Italia meridional, central y septentrional) que dos tercios del total de personas registradas como desempleadas residían en la zona sur, mientras que sólo una cuarta parte de los puestos cubiertos según el sistema de cuotas se localizaban en esa zona.

La CE (1988) proporciona información de 1986 sobre el grado de discapacidad de los minusválidos inscritos: el 74% sufrían una discapacidad que oscilaba entre el 33% y el 50%, el 20% sufrían discapacidad de entre el 51% y el 70%. Según el informe de la CE, esto refleja que las personas con discapacidades graves hacen escaso uso del sistema de empleo obligatorio. (Desde entonces, el mínimo ha variado del 33 al 45%.)

Tabla It.3. Empleados y desempleados por categoría de discapacidad, 1987

Categoría	Desempleados discapacitados registrados		Trabajo bajo el sistema de cuotas	
	Número	%	Número	%
Discapacitados de guerra .....	0	0,0	12.737	3
Civiles minusválidos de guerra .....	2488	0,6	13.386	3
Discapacitados del servicio público .....	1.913	0,5	18.086	5
Minusválidos como consecuencia del trabajo .....	11.445	3,0	41.879	11
Civiles minusválidos .....	332.821	83,0	191.100	49
Huérfanos y viudas .....	42.197	11,0	82.481	21
Sordomudos .....	3.108	0,8	11.871	3
Otros .....	3.677	0,9	17.471	4
Total .....	397.649		389.011	

Fuente: Lheureux, 1991.

## Cumplimiento

Se espera que las organizaciones presenten informes semestrales sobre el número y el tipo de personas discapacitadas que emplean. (De nuevo, esta medida aparece en la legislación de finales de los años 40.) Una de las obligaciones de las oficinas locales de empleo es supervisar el cumplimiento. Corraera (1995) comenta la ineficacia del control burocrático y sugiere que, muy a menudo, las empresas, tanto públicas como privadas, no presentan las debidas declaraciones y el gobierno no puede imponer un control.

La comisión provincial determina la multa que deberá imponerse a las organizaciones que no cumplan su obligación. Los fondos recaudados se utilizan para financiar formación profesional (CE, 1988). Sin embargo, las multas son tan insignificantes que las empresas prefieren pagarlas antes que emplear trabajadores discapacitados (Corraera, 1995).

Seyfried y Lambert (1989) señalan la «extendida tendencia de las empresas privadas e instituciones públicas a cometer fraude de ley con la obligación del empleo de minusválidos». Especialmente en el sur, donde las cifras de desempleo son las más altas del país, se dice que se emplea lo que se denomina «falsos minusválidos» para evitar el pago de las contribuciones a la seguridad social. En estos casos, se declara minusválidos a personas que buscan empleo y que no sufren discapacidad alguna. Vogel-Polsky (1984) señala lo mismo, al observar un incumplimiento generalizado de las estipulaciones legales, al igual que, más recientemente, Treu y Loy (1995). Borzaga (1996) señala también una «extendida infracción de las leyes».

## Resultados

El modo en que se formula la ley fomenta su fraude. Previa solicitud, se pueden rebajar las cuotas. Vogel-Polsky, en un estudio sobre la situación a principios de los 80, comenta que las últimas medidas privaban a la ley de sustancia alguna, al exonerar a las empresas de su cumplimiento. Borzaga (1995) comenta el número de grandes empresas en crisis o reestructuración y, por tanto, exentas del sistema de cuotas. Además, los cambios del mercado laboral han provocado un aumento del personal humano de las empresas exentas de la cuota (Borzaga, 1996). La ley 638 de 1982 bloqueó el empleo obligatorio al recortar el presupuesto de las oficinas de empleo. Borzaga (1996) comenta también la escasa atención que prestan las

oficinas de empleo a la hora de garantizar la adecuación de las cualificaciones de las personas inscritas en relación con los puestos de trabajo que ofrecen.

Balandi (1995) señala la actitud negativa de las empresas respecto a la ley. Borzaga (1996) señala la marcada reticencia frente al empleo de personas con discapacidades mentales. Balandi (1995) comenta la tendencia de los jueces a favorecer el punto de vista de las empresas y la resistencia de las últimas a asumir los costes extraordinarios que supone el empleo de minusválidos.

Según Borzaga (1995), en especial en los años 80, las oficinas regionales intentaron mejorar los resultados de la cuota por medio de legislación propia, por ejemplo, la introducción de incentivos a las empresas para que respeten la cuota.

### **Propuestas de reforma**

En 1996 el gobierno examinó las reformas del sistema de cuotas presentadas ante el Senado. En la legislatura que siguió a las elecciones de marzo de 1994, el comité de trabajo del Senado redactó un proyecto de ley unificado basado en las propuestas presentadas, pero se interrumpió el proceso de aprobación cuando se disolvió el Parlamento en la primavera de 1996. A finales de 1996 se estaba desarrollando un proceso similar, en el que el Senado volvía a trabajar en un proyecto de ley unificado basado en otras tres propuestas, una de las cuales era idéntica a la propuesta de cuotas de las propuestas legislativas anteriores.

Todos estos proyectos de ley constituían una clasificación simplificada de los grupos protegidos: civiles minusválidos, víctimas de enfermedades y accidentes relacionados con el trabajo o la actividad industrial, invidentes o sordomudos y minusválidos de guerra militares o civiles. Todos proponían dos tipos de empresas según su tamaño, con diferente obligación de empleo. El antiguo proyecto de ley unificado y uno de los actuales proponían, por ejemplo, que las empresas con 25 a 35 trabajadores emplearan un 1% y que las empresas con más de 35 trabajadores emplearan un 7% mínimo de personas pertenecientes a grupos protegidos. [Los mínimos de los demás proyectos de ley eran 15 y 16 empleados y, para el límite superior (35 y 30, respectivamente) la obligación de emplear un mínimo del 12%]. Todos los proyectos incluyen la doble contabilización para personas cuya capacidad laboral está reducida en un míni-



mo del 80%, si bien las pequeñas empresas no tendrían obligación de contratar tales personas.

### **Empleo reservado para invidentes**

Los invidentes tienen una larga historia en la política de empleo italiana, que viene del fuerte compromiso de integrar en el mercado laboral a determinados veteranos de la Primera Guerra Mundial (Galanti, 1990).

Existen estipulaciones legales especiales para el empleo de personas completamente invidentes o cuya visión es inferior al 10% de lo normal en ambos ojos (artículo 6 de la ley 482 de 1968). En cuanto al sistema de cuotas, los invidentes que responden a tal definición se incluyen en otras categorías de personas con discapacidades (minusválidos de guerra, servicio público, etc.). Sin embargo, otras medidas legislativas que datan de 1967 contemplan el empleo obligatorio de invidentes en determinadas ocupaciones. De hecho, los invidentes constituyen el único grupo de personas discapacitadas en Italia, para los que existen puestos de trabajo reservados en exclusiva.

Los invidentes en Italia trabajan principalmente como telefonistas, fisioterapeutas y profesores, empleos para los que la ley les capacita de forma especial. Los invidentes tienen derecho a recibir un empleo de alguno de estos tres tipos en organizaciones públicas y privadas si están inscritos en la correspondiente asociación profesional dependiente del Ministerio de Trabajo. Para poder inscribirse, el invidente debe poseer las debidas cualificaciones profesionales y presentar un certificado médico que determine que está libre de otras discapacidades incompatibles con las tareas que supone el trabajo en cuestión.

Telefonistas: una ley de 1957 con sus subsiguientes enmiendas garantiza la profesión de telefonista y la debida formación para personas invidentes o con deficiencias visuales (Ahuja, 1992). En virtud de la ley del 29 de marzo de 1985 las organizaciones públicas y privadas con centralita de más de cinco líneas deberán emplear al menos una persona inscrita como invidente, o, si emplean a varios telefonistas, reservar el 51% de los puestos para personas invidentes o con deficiencias visuales graves (Lheureux, 1991). En 1995 había cerca de 8.600 telefonistas invidentes en puestos reservados (Zito, 1995). Se ha dicho que entre el 70% y 80% de los invidentes tienen este tipo de ocupación (Unión Europea de Invidentes, 1989). Las

posibilidades de trabajo en este campo parecen ir en disminución, pues las grandes empresas están empezando a usar una única centralita (Zito, 1995).

Los costes de adquisición o adaptación de instrumental especial recaen sobre la junta regional (Galanti, 1990). La obligación de las regiones de adaptar las centralitas a las necesidades de los invidentes no siempre se observa; su inobservancia parece ser una de las maneras de evitar la obligación de contratar invidentes (Zito, 1995). Los telefonistas deben tener la opción de realizar cursos de reciclaje periódicos que les capaciten para adaptar sus conocimientos al avance de la tecnología, si bien las regiones no siempre proporcionan los fondos necesarios (Zito, 1995).

**Masajistas-fisioterapeutas:** Los masajistas-fisioterapeutas invidentes tienen derecho a trabajar en hospitales públicos y privados, en función de su número de camas. Galanti (1990) señala que aproximadamente 2.000 personas tienen este tipo de trabajos reservados. Con el crecimiento de la terapia de rehabilitación de los últimos años la actividad de los masajistas fisioterapeutas se ha reducido considerablemente. En 1994 una nueva ley (ley 29 de 1994) estipulaba la obligación de emplear terapeutas de rehabilitación con diplomatura universitaria específica. En 1995 había 1.250 masajistas-fisioterapeutas y terapeutas de rehabilitación invidentes (Zito, 1995).

**Profesores:** Las leyes de 1995 y 1962 dan acceso a los invidentes a los estudios de profesorado y a opositar para estos puestos. En 1971 se amplió al acceso a las oposiciones para jefes de estudios. Una ley posterior mejoró la situación reservando un 2% de los puestos de profesores que debían cubrirse por oposición, dando preferencia en su elección de distrito, reduciendo el número de años requerido para optar a plaza fija y dando la opción de recurrir a la asistencia de personas videntes (Zito, 1995). En 1990, Galanti calculaba sólo 800 profesores invidentes, incluidos los puestos en institutos para invidentes. Zito (1995) cita aproximadamente 650 invidentes que trabajan como profesores o jefes de estudios.

## Resultados

Según Galanti (1990), las leyes sobre empleo reservado en Italia «alcanzan plenamente sus objetivos, hasta el punto de que el desempleo prácticamente ha desaparecido» (p.1). Esto se considera particularmente significativo, dado el alto índice de desempleo general en

Italia. De acuerdo con las cifras del Ministerio del Interior, que cita Galanti, hay 12.000 personas en edad laboral completamente invidentes o con deficiencias visuales graves (considerando una visión del 1/20 de lo normal). Incluso teniendo en cuenta las diferencias de las distintas definiciones, las cifras de empleos reservados para invidentes parecen indicar que la mayoría de estas personas han encontrado un empleo en tales ocupaciones, como indica Galanti.

También sugiere que la capacidad de los invidentes para el trabajo convencional mejora gracias a las ayudas económicas del Estado, en particular las pensiones por ceguera de que gozan las personas que no llegan a unos ingresos anuales mínimos y el subsidio bimensual que cubre los gastos que suponen los acompañantes. Este último subsidio se concede en base a la discapacidad en sí misma, por lo que los invidentes con empleo pueden conservarlo. Galanti comenta que no es necesario recurrir a los talleres de readaptación para cubrir las necesidades de los invidentes, postura que comparte la Unión de Ciegos Italiana.

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

A nivel nacional no existen medidas compensatorias para las empresas por la reducción de la productividad de los empleados con discapacidades.

El artículo 8 de la ley 104 de 1992 concede a las regiones la gestión de los incentivos y las ayudas económicas a las empresas. Algunas regiones contribuyen a los salarios y «costes sociales» (CE, 1988) y algunas conceden ayudas para la adaptación del puesto de trabajo. Treu y Loy (1995) mencionan las estipulaciones por las cuales las empresas pueden alcanzar el 70% del salario al negociar los convenios, así como las contribuciones de las regiones destinadas al transporte.

Disponemos de escasa información sobre los pagos a las empresas, si bien Seyfried y Lambert (1989) sugieren que el subsidio de las contribuciones de las empresas a la seguridad social daría pie a abusos por parte de empresas sin escrúpulos.

No existen disposiciones económicas a nivel nacional para el apoyo a los minusválidos que trabajan por cuenta propia, si bien algunas regiones ofrecen créditos para el comienzo de negocios (Lheureux, 1991).

## TALLERES PROTEGIDOS

Esta sección se dedica a los talleres protegidos y no al trabajo protegido, como en los informes de otros países, lo cual refleja la diferencia que se hace en Italia entre el sistema de talleres de readaptación, que sus detractores consideran marginador y contrario a la integración, y el movimiento de cooperativas integradas, que se estudia más adelante. Aunque la legislación permite los talleres protegidos, según una comunicación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tienen un uso muy escaso.

Deberíamos señalar que los usuarios de los talleres protegidos no tienen contrato de trabajo y no necesariamente reciben remuneración por sus actividades. Samoy (1992) y Lheureux (1991) describen los talleres protegidos, en cuyas descripciones hemos basado nuestro informe, excepto en los casos en que se indica lo contrario.

### Objetivos y grupos protegidos

No existe una definición precisa de «laboratori protetti» (talleres de readaptación). La definición que se utiliza en un estudio citado por Lheureux es: medida orientada a estimular la participación de los minusválidos en actividades y trabajos, pero que también proporciona cuidados y prepara a algunas personas para el empleo abierto. En aproximadamente un tercio de los 300 talleres de readaptación identificados en tal estudio «se presta tanta atención a la oferta de cuidados que difícilmente se les puede denominar talleres» (Samoy, 1992, p.103). Las actividades principales del resto de los talleres son carpintería, metalurgia y actividades textiles, pintura y escultura, agricultura, horticultura y ganadería, si bien las predominantes son la carpintería y la metalurgia.

No hay una declaración nacional sobre requisitos para optar a ellos, si bien los planes sanitarios o sociales regionales a veces indican que sus usuarios son personas que no pueden (todavía) colocarse en el empleo abierto ni después de la formación profesional. Normalmente los departamentos locales de los servicios sociales municipales y los servicios sanitarios se ocupan de los requisitos de admisión.

### Organización y financiación

Ya existían talleres de readaptación con anterioridad a la ley 118 del 30 de marzo de 1971, que permitía fomentar estas iniciativas. Por

una serie de razones no siguió a esta ley ninguna norma nacional sobre el modo en que se debían poner en funcionamiento estos talleres. Samoy (1992) cita algunas de estas razones: la atención se centraba en la práctica del sistema de cuotas establecido en virtud de la ley de 1968; gran parte de los servicios sanitarios, de bienestar y de formación profesional se transfirieron a las regiones; y se observó una oposición ideológica a la provisión de servicios independientes para minusválidos, que acompañó al movimientos de desinstitucionalización.

Aunque los talleres de readaptación perdieron interés público a principios de los 70 y fueron eclipsados por la aparición de cooperativas de integración, su número siguió aumentando. La descripción que hace Lheureux de un estudio de Labos de 1989 muestra que un tercio de los talleres se estableció antes de 1981, un tercio entre 1981 y 1984, y el tercio restante entre 1985 y 1989. En 1989 el 57% de ellos se localizaban en el norte y sólo un 15% en el sur. Samoy señala que el número de talleres de readaptación sigue en aumento y que el Plan Nacional de Sanidad de 1989-1991, emitido por el Ministerio de Sanidad, permite el establecimiento de 150 talleres más. Esto sufre una fuerte oposición por parte, en especial, de las uniones y organizaciones de minusválidos. Samoy cita un manifiesto de 1991 que califica a los talleres de readaptación como elementos de marginación de minusválidos.

Los talleres son establecidos por los servicios sanitarios locales, las municipalidades o, en algunas zonas, los servicios de asistencia sanitaria y social (Unità socio-sanitaria locale). Las agencias de asistencia sanitaria son los principales organismos que fomentan su desarrollo y las regiones pueden solicitar fondos centrales para fundar nuevos talleres. Dependiendo de las políticas y prácticas regionales pueden optarse a diferentes formas de apoyo económico, según se trate de organizaciones públicas o privadas y según el tipo de acuerdo que tengan con las autoridades públicas.

## Usuarios

Los usuarios de los talleres de readaptación no tienen contrato laboral y sólo algunas veces reciben remuneración por su trabajo.

No existen cifras oficiales sobre las personas que trabajan en los talleres de readaptación. El estudio Labos de 1989 proporciona información sobre 3.276 usuarios de 182 talleres de readaptación (que

ofrecen actividades productivas). El 60% de ellos son varones. Más del 80% tienen menos de 45 años y el 41% tienen entre 18 y 25 años. Aproximadamente dos tercios sufren discapacidades mentales, el 9% físicas y el 2% sensoriales, mientras que el 21% sufre discapacidades múltiples.

## COOPERATIVAS DE INTEGRACIÓN LABORAL

Borzaga (1996), Samoy (1992), Lheureux (1991), Marchetti (1990) y Seyfried y Lambert (1989) describen los orígenes y las prácticas de las cooperativas de integración laboral. Marchetti (1990) explica que se establecieron para demostrarle a una sociedad llena de prejuicios que los minusválidos y las personas socialmente desfavorecidas no son poco fiables, improductivas, indisciplinadas ni suponen una mala influencia en potencia para el trabajo si se les encargan las tareas adecuadas y se les apoyan dentro de una comunidad.

El crecimiento de estas cooperativas fue paralelo al cierre de instituciones psiquiátricas y estuvo estrechamente relacionado con el movimiento psiquiátrico democrático. Según Seyfried y Lambert (1989), la primera cooperativa se fundó en 1974 en Trieste, y estaba formada por pacientes de una clínica psiquiátrica que se rebelaron contra la obligación de trabajar sin remuneración y decidieron montar una cooperativa para hacer el mismo trabajo con un contrato, y, posteriormente, ampliaron su esfera de actividades fuera de la clínica. El movimiento aprovechó la circunstancia de que a finales de los años 70 se cerraran numerosas instituciones psiquiátricas y la de que el sistema de cuotas no estaba alcanzando su objetivo de proporcionar empleo integrado, especialmente para personas con enfermedades mentales, para los que no se aplicaba el sistema. Los fundadores de las cooperativas de finales de los años 70 y principios de los 80 eran a menudo padres, personal de las instituciones psiquiátricas o centros de formación profesional y municipalidades y organizaciones sanitarias locales, socialmente conectados con grupos de voluntarios católicos.

### Objetivos y grupos protegidos

La expansión de las «cooperativas sociales» constituyó parte de un avance más amplio de las organizaciones sin ánimo de lucro y de las cooperativas que ofrecen servicios para el bienestar. De hecho, muchas cooperativas ofrecían tanto servicios de bienestar como integración laboral. Sin embargo, estos avances contravenían la ley ita-

liana sobre cooperativas (Borzaga, 1996). La ley que, finalmente, se aprobó en 1991 reconoció específicamente las cooperativas y su disciplina. Distinguía dos tipos de cooperativas sociales, según sus objetivos: las que proporcionaban servicios sociales, sanitarios y de formación, y las que ofrecían integración laboral para determinadas categorías de personas discapacitadas. Estos dos objetivos no podía perseguirlos una única sociedad. Como resultado de esta distinción dentro de la ley, muchas cooperativas sociales que perseguían los dos objetivos tuvieron que reestructurarse según Borzaga (1996), en muchos casos el proceso de reorganización todavía está en marcha.

Samoy (1992) distingue dos tipos de cooperativa de integración laboral. El primer tipo (*cooperative di inserimento lavorativo*) desarrolla actividades de producción y servicios en las que los participantes discapacitados pueden adquirir o mejorar sus cualificaciones profesionales. Muchas se fundaron en conexión con cursos de formación profesional y tienen un porcentaje de participantes mayor que de personas con empleo permanente. Aunque los principales objetivos son la formación y la transición, en la práctica los trabajadores discapacitados pueden permanecer en la cooperativa durante largos períodos de tiempo e incluso quedarse indefinidamente como empleados o miembros. El segundo tipo son las cooperativas de producción integrada (*cooperative integrate o di produzione e lavoro*). Su objetivo es proporcionar empleo permanente a minusválidos y otros grupos desfavorecidos dentro del marco de la cooperativa, aunque estas cooperativas pueden también proporcionar formación para minusválidos. En la práctica, la diferencia entre ambos tipos de cooperativa no siempre está clara, y sus actividades son muy similares. Borzaga (1996) subraya la diferencia entre los dos objetivos principales de integrar a los trabajadores desfavorecidos en el empleo abierto después de un período de formación y de fomentar la integración estable dentro de las actividades de la cooperativa.

La población protegida de las cooperativas se describe en la legislación como «personas desfavorecidas en el mercado laboral». Esto incluye a las personas con discapacidades físicas, sensoriales o mentales, personas con enfermedades mentales que estén en tratamiento o que hayan salido de las instituciones, drogodependientes, alcohólicos y convictos con sentencia alternativa. Unas cooperativas se dedican en especial a alguna de estas categorías, mientras que otras se dedican a varias de ellas. La ley de 1991 estipula que las cooperativas de integración laboral deberán emplear un mínimo del 30% de personas de estas categorías para poder optar a apoyo económico.

## Provisión

Según un estudio nacional de 1986 había 268 cooperativas de integración laboral, de las que 89 se localizaban en Lombardía y 71 en Véneto. Un informe regional posterior demostró que, en 1990, había 128 y 71, respectivamente. La tabla It.4 muestra su distribución territorial.

A partir de un estudio de las cooperativas sociales realizado en 1993 por el *Consorzio delle Cooperative* (citado en Borzaga, 1996) se puede calcular que entre 4.500 y 5.000 personas están empleadas en cooperativas.

## Financiación y organización

Las cooperativas integradas con organizaciones independientes que funcionan sobre los principios de solidaridad e intereses mutuos, excluyendo los beneficios individuales. Los miembros de la plantilla, personal de apoyo, participantes de cursos de formación y familiares pueden hacerse socios de la cooperativa. Como norma general, todos los empleados de una cooperativa son también socios de la misma.

A nivel nacional, las cooperativas forman dos grandes organizaciones aglutinadoras, la «Lega delle Cooperative» y la «Confederazione delle Cooperative». Estas dos organizaciones proporcionan servicios tales como apoyo para el comienzo de las cooperativas, información, formación, administración salarial, análisis de mercado, etc. Algunas cooperativas se agrupan de forma local y desempeñan la misma labor, fomentando la cooperación y el intercambio entre cooperativas afiliadas.

Hasta que se aprobó la ley 381 de 1991 no había una base clara para la financiación de las cooperativas, de lo que se encargan las regiones. Hasta entonces, la financiación estaba a cargo de las autoridades regionales, provinciales, municipales o los servicios sanitarios locales. En muy pocas regiones la financiación se imponía por ley. El apoyo de las autoridades locales se podía realizar de varias maneras: contribuciones al capital necesario para su puesta en marcha, ayudas económicas para locales y equipamiento, subsidios para adaptación de trabajo, devolución de las contribuciones salariales sociales, concesión de ayudas económicas para el trabajo, contratos de aprendizaje o ayudas para la formación y la subcontratación de servicios. Las Municipalidades y los servicios sanitarios locales a menudo ofrecían apoyo en forma de encargos a las cooperativas y a veces son miembros funda-



Tabla It.4. **Distribución de las cooperativas de integración laboral**

Norte		Centro		Sur	
Piamonte .....	11,6 %	Toscana .....	1,5 %	Abruzzi .....	—
Valle d'Aosta ..	1,1 %	Umbria .....	1,1 %	Molise .....	1,1 %
Lombardía .....	33,2 %	Marche .....	—	Campania .....	1,1 %
Trentino A.A ...	2,3 %	Lazio .....	2,6 %	Puglia .....	—
Véneto .....	20,9 %			Basilicata .....	1,1 %
Friuli V.G. ....	5,2 %			Calabria .....	—
Liguria .....	0,4 %			Sicilia .....	2,3 %
Emilia Romagna	13,4 %			Sardegna .....	1,1 %
Total .....	88,1 %	Total .....	52,0 %	Total .....	6,7 %

Fuente: Acler y cols., 1992.

dores de las mismas (Samoy, 1992). El apoyo económico del que gozan las cooperativas varía en gran medida de una región a otra, siempre en relación con las inversiones iniciales y los subsidios para costes de funcionamiento. Estos fondos, sin embargo, son escasos en todas las regiones. Un informe de la Conferencia de 1992 sobre «empresas sociales» señaló que «de las cinco cooperativas fundadas hasta 1980, 40 habían desaparecido a causa de la presión del mercado, 15 se habían independizado económicamente y el resto simplemente se las habían arreglado para sobrevivir (CEFEC News 1,4, 1993). Borzaga (1996) señala que la ley de 1991 ha ido seguida de legislación regional de apoyo y que las políticas adoptadas por las administraciones locales han fomentado el desarrollo de las cooperativas laborales. Las iniciativas positivas incluyen ayudas económicas para comenzar y lanzar programas, medidas para reducir el coste laboral de las personas que se incorporan al trabajo y prioridad de las cooperativas a la hora de conseguir contratos de obras públicas. La ley prescribe formas de deducción fiscal para las cooperativas y la exención del pago de las contribuciones a la Seguridad Social (que en Italia alcanzan el 30% del salario bruto) por los empleados discapacitados de las cooperativas de integración laboral.

### Condiciones laborales

La situación ocupacional y las condiciones salariales de los empleados discapacitados de las cooperativas no están reguladas de for-

ma coherente a nivel nacional. Los empleados con contrato de aprendizaje, de formación o que perciben ayudas económicas para el trabajo gozan de una situación especial; otros empleados pueden convertirse en miembros de la cooperativa de pleno derecho. A juzgar por las prácticas judiciales parece que a veces se los considera empleados contemplados en la legislación actual sobre empleo, mientras que otras veces se los considera empresarios. Esto causa problemas en cuanto a la regulación de sus condiciones salariales o despido. Los empleados pueden tener contrato de trabajo fijo o de duración indeterminada, y pueden trabajar a tiempo parcial o total. En algunos casos, las cooperativas y los sindicatos negocian convenios colectivos (Samoy, 1992).

### Actividades

Hay muy poca información detallada sobre las actividades de las cooperativas de integración laboral. Borzaga (1996) menciona el mantenimiento de parques y jardines públicos, a menudo contratado con organismos públicos, y subcontratos de trabajos de artesanía y montaje, normalmente para empresas industriales. También señala que los servicios personales están muy extendidos. El estudio nacional de 1986 citado por Acler y cols., 1992, identifica los principales tipos de actividad de las cooperativas de integración laboral, que se muestran en la tabla It.5.

Tabla It.5. Principales actividades de las work integration cooperatives

<i>Tipo de actividad</i>	<i>% de cooperativas</i>
Agricultura .....	26,9 %
Industria .....	21,3 %
Actividades artesanales .....	59,7 %
Actividades comerciales .....	10,8 %
Servicios .....	68,3 %

*Fuente: Acler y cols., 1992.*

### Empleados

Los estudios regionales proporcionan información sobre las características de los empleados; por ejemplo, un estudio de la región

del Lazio cubría 34 cooperativas integradas con un total de cerca de 1.000 miembros y señala que el 57% de empleados eran minusválidos. De ellos, el 41% sufría enfermedades o discapacidades mentales, el 32% físicas, el 2% sensoriales y el 25% múltiples. Poco más de la mitad (55%) tenía un grado de discapacidad superior a dos tercios, el 32% de exactamente dos tercios y el 7% de un tercio. La inmensa mayoría (91%) nunca había trabajado antes de su admisión en la cooperativa y su formación era escasa o muy escasa (Samoy 1992, p. 105-106). Un informe nacional realizado en 1993 por Consorzio Gino Matarelli, citado por Borzaga (1996), proporciona información sobre los empleados de 327 cooperativas: 110 de ellas eran cooperativas exclusivamente de integración laboral y 127 combinaban integración y servicios. En conjunto, empleaban 4.747 personas no minusválidas ni desfavorecidas y 1.931 trabajadores desfavorecidos. Más del 50% de ellas se ocupaban de la integración laboral de los minusválidos (33,4%) y de personas con discapacidades mentales (18,6%).

## Transición

En 1994 se llevó a cabo un estudio para valorar la efectividad de la integración laboral sobre una muestra de 33 cooperativas sociales ubicadas en cuatro regiones del norte de Italia. Las 466 personas desfavorecidas empleadas en estas tres cooperativas podían clasificarse como sigue:

- El 33% estaba todavía en proceso de integración laboral.
- ✓ El 26% se había unido a la cooperativa de forma estable.
- El 42% había dejado la cooperativa. De los que la abandonaron, el 44% había completado los programas y, de ellos, el 66% se había integrado en el mercado laboral, el 79% de los cuales tenían empleo en el momento del estudio (Borzaga, 1996). Por un lado, el estudio subraya la satisfactoria tasa de éxitos en cuanto a la mejora de las cualificaciones laborales y la integración laboral. Por otro lado, subraya el aún limitado acceso de los trabajadores discapacitados al mercado laboral abierto, debido principalmente a la política de selección de las empresas, la ausencia de relaciones sistemáticas entre empresas y cooperativas sociales y el bajo nivel tecnológico de las actividades de producción de las cooperativas sociales, que impide que el trabajador alcance altas cualificaciones.

## RESUMEN

La primera ley Marco relativa a las minusvalías y las personas discapacitadas entró en vigor en 1992 con el objetivo principal de eliminar obstáculos, mejorar y posibilitar el acceso de los minusválidos a servicios e instalaciones convencionales. Introdujo una definición completamente nueva de minusválido: «Persona con una discapacidad física, psicológica o sensorial, estable o progresiva, que pueda causarle problemas de aprendizaje o relación, además de problemas de integración laboral». La ley también amplió el sistema de cuotas establecido en 1947, para incluir a las personas con deficiencias psicológicas. En Italia, las 20 administraciones regionales pueden crear leyes relativas a la política sanitaria, social y de empleo dentro y fuera del marco de la legislación nacional. Uno de los objetivos de la ley marco de 1992 es eliminar la desigualdad de la política regional referente a las personas discapacitadas. Históricamente la legislación ha contemplado categorías de minusválidos en función del origen o tipo de minusvalía. En el ámbito de la política de empleo hay una larga tradición de estipulaciones especiales para personas que han quedado en situación de minusvalía en acciones bélicas o durante el servicio militar, e invidentes. Los civiles minusválidos, las personas que han quedado en situación de minusvalía por enfermedades o accidentes laborales y los sordomudos también se tratan como categorías especiales. El empleo obligatorio de minusválidos data de 1947, cuando se introdujo por primera vez un sistema de cuotas, de inscripción y normas para su cumplimiento, lo que sentó las bases de la legislación posterior referente a las diferentes categorías de trabajadores minusválidos. Generalmente, se reconoce que este sistema no es satisfactorio, pero no se ha acordado ninguna alternativa.

Otro rasgo importante de la oferta de empleo para minusválidos en Italia es el movimiento de cooperativas. Las cooperativas de integración laboral, que se desarrollan fuera del marco de la política y la legislación, aunque están financiadas con fondos proporcionados a nivel local y regional, están reconocidas y reguladas en la ley de 1991. Proporcionan oportunidades de empleo, especialmente para personas con discapacidades psiquiátricas, entre otros grupos de personas discapacitadas o desfavorecidas. Los talleres protegidos, en contraste, a veces se consideran instituciones marginadoras.

La responsabilidad sobre la oferta de formación profesional recae sobre las regiones. Las personas que no pueden asistir a cursos de formación convencionales pueden optar a cursos especiales. Aunque las instituciones que tradicionalmente ofrecían formación «cerrada» y los

centros de formación profesional están intentando incluir elementos de formación continua, en parte para superar las deficiencias de los servicios de colocación, la formación continua sigue siendo objeto de críticas. Las cooperativas sociales también ofrecen oportunidades de formación y empleo. El proyecto de empleo protegido para jóvenes que terminan la enseñanza media en Génova ha probado su éxito a la hora de crear oportunidades de empleo con integración plena.

La colocación en el mercado laboral abierto es responsabilidad de las oficinas convencionales de empleo. Las personas discapacitadas que buscan empleo en virtud de las regulaciones de empleo obligatorio deben inscribirse y sufrir una reducción de su capacidad laboral de al menos el 45%. En Italia la inscripción es generalmente muy alta, ya que es necesaria para obtener un permiso de trabajo.

El sistema actual de empleo obligatorio es complejo, con cuotas para cada categoría, que generalmente son del 15%. No se incluye a las personas mayores de 55 años. La cuota se aplica a las empresas de los sectores público y privado con más de 35 empleados, si bien se puede optar a exención. La interpretación de las cuotas alcanzadas se complica por la inclusión de huérfanos y viudas de determinados grupos de minusválidos. En 1994 había 236.000 personas empleadas en virtud del sistema de cuotas, en comparación con los 260.000 minusválidos inscritos como desempleados. Hay una marcada variación regional: en el tercio sur del país hay una cantidad significativamente mayor de personas desempleadas y menor de empleados. Los expertos han mencionado la extendida tendencia de las empresas públicas y privadas a cometer fraude de ley o no observar las disposiciones legales. El empleo reservado supone que la mayoría de los invidentes han encontrado trabajo, principalmente como telefonistas, masajistas-fisioterapeutas y profesores. Los invidentes, tanto empleados como desempleados, disponen de un subsidio destinado a cubrir los costes de un acompañante.

A nivel nacional no hay medidas de empleo abierto destinadas a compensar a las empresas por la reducida productividad de los trabajadores minusválidos, si bien algunas regiones contribuyen a los costes salariales o conceden ayudas para la adaptación del puesto de trabajo.

Existen más de 300 talleres protegidos. Las personas que asisten a estos talleres no tienen contratos laborales ni reciben remuneración. Las agencias de salud y de protección social que fomentan los talleres han descrito a los asistentes como personas que no pueden colo-

carse en el empleo abierto como resultado de la naturaleza o gravedad de su minusvalía.

La nueva forma de empleo más significativa es la cooperativa de integración laboral, un tipo especial de cooperativa social. El crecimiento de las cooperativas sociales se dio paralelamente a la disolución de las grandes instituciones psiquiátricas; muchas creadas explícitamente para aumentar la autonomía, la responsabilidad y el poder de los minusválidos y personas en situación de desventaja (incluidos los drogadictos, alcohólicos y presos que cumplen sentencias sin custodia). Algunas de las cooperativas de integración laboral tienen como objetivo permitir que las personas que se dirigen a ellas adquieran o desarrollen sus aptitudes. La formación y el reciclaje son sus objetivos principales. Otras proporcionan empleos permanentes en marcos laborales solidarios y de interés mutuo. Se descarta la obtención de beneficios privados. Existe apoyo económico disponible desde los niveles regional y local. Se estima que entre 4.500 y 5.000 minusválidos trabajaban en cooperativas sociales en 1993.

En 1994, la población en edad de trabajar en Italia era de 51,2 millones, la población laboral era de 22,68 millones y el índice de desempleo era del 11,3%.

### Agradecimientos

Carlo Borzaga (Universidad de Trento), Stefano Oriano (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), Alberto Gianoli y Giovanni Cristiano Gori (Universidad de York).

### BIBLIOGRAFÍA

- ACLER, M.; BORZAGA, C. y FAILONI, G. (1992). «L'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate: il ruolo della cooperazione», *Rivista della cooperazione*, 5, julio/agosto, 33-100.
- AHUJA, S. C. (ed) (1992). *Social security and other benefits for the blinds*. Comité para el Desarrollo Social, París: Organización Mundial de Ciegos.
- BALANDI, G. G. (1995). «Les aspects juridiques du travail protégé: Le travail protégé en Europe (Italie)», *Handicaps et Inadaptations, les Cahiers du CTNERHI*, no. 65-66, Enero-Junio, 31-33.

- BORZAGA, C. (1995). «From old to new employment policies for disabled people in Italy: The experience of social co-operatives» In Bengtsson, S. (ed). *Employment of personas with disabilities: Colloquium in connection with a research project*, Copenhagen: Social Forsknings Institutet.
- BORZAGA, C. (1996). «Social co-operatives and work integration in Italy», *Annals of Public and Co-operatives Economics*, 67, 2, junio.
- CORRERA, M. (1996). «An experience of job integration for disabled people: Methods, training and integration coming to an agreement with the political context», in Bengtsson, S. (ed). *Employment of Persons with Disabilities: Colloquium in connection with a research project*, Copenhagen: Social Forsknings Institutet.
- COUNCIL OF EUROPE (1990). *Legislation on Rehabilitation of Disabled People in Seexten Member State, 4<sup>th</sup> edition*, Estrasburgo: Consejo de Europa.
- EUROPEAN BLIND UNION (1989). «Conference of visually handicapped telephone operators», 9-11 diciembre 1988, 2 volúmenes, Copenhagen: Asociación de Ciegos Danesa.
- COMISIÓN EUROPEA (EC) (1988). «Report from the Commission on the application of Council Recommendation 86/379/EEC of 24 julio 1986». Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- GALANTI, M. (1992). *Transition of Disabled Youth from School to Working Life*, OECD/CERI Educational Monograph, París: OCDE.
- GRAMMENOS, S. (1992). *Disabled Persons: Statistical Data*, Eurostat, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- GRAMMENOS, S. (1995). *Disabled Persons: Statistical Data, Second Edition* Eurostat, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- HELIOS (1996). *Economic Integration. Annual Reports*, Social Europe.
- LHEUREUX, J. M. (1991). *Elements pour une réflexion à propos de l'emploi des personnes handicapées dans la CEE (deux to-*

mes), Marcinelle (Bélgica): Entente Francophone et Germanophones des Ateliers Protégés.

MARCHETTI, F. (1990). «Transfer from sheltered workshops to the open environment - an italian experience: the co-operatives». Paper presented at the International Expert Meeting on Vocational Rehabilitation and Sheltered Employment held at Velm, Vienna, noviembre 6-10, Paper No. 14, Viena: Centro europeo.

MISEP (1992). *Basic Information Report Italy: Institutions, procedures and measures*. Employment Observatory, Bruselas: Comisión europea.

MISEP (1995). *Basic Information Report Italy: Institutions, procedures and measures*. Employment Observatory, Bruselas: Comisión europea.

SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report submitted to the Commission of the European Communities*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

SEYFRED, E. con LAMBERT, T. (1989). *New semi-sheltered forms of employment for disabled persons*. Berlín: Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional.

TREU, T. y LOY, G. (1995). «Communication from Italy», in AEH (1995) *People with a Disability and Labour Law: European Symposium*, Cergy St Christophe: SNAPIE.

VOGEL-POLSKY, E. (1984). *The Economic Integration of the Disabled: An analysis of measures and trends in member States*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

ZITO, V. (1995). «Italy», 43-49 in *European Blind Union Papers from Employment Practice and Legislation Affecting Visually Impaired People Conference 22 to 24 June in Belfast, NI, RNIB*.



**LUXEMBURGO**



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Política y legislación sobre minusvalía

La Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo, de muchos años de antigüedad, no hace ninguna referencia a personas con minusvalías. En diferentes momentos se han introducido leyes sobre distintos aspectos que afectan a las personas con minusvalías y no existe ninguna ley recopilatoria o código. Inicialmente la legislación se centró en el apoyo a minusválidos dentro del sistema de la Seguridad Social. Las primeras leyes que contemplaban sus derechos en el empleo aparecieron por primera vez en 1959 (Mangin, 1983).

Hasta 1973, los niños minusválidos estaban exentos de la enseñanza obligatoria. Una nueva ley obligó a los padres y al Estado a proporcionar educación y formación a los niños minusválidos. Tras las elecciones de 1984 se prometió una acción más concreta, influida en parte por el Año Internacional del Minusválido (OMS, 1990). Las instituciones recientemente fundadas dieron origen a centros de formación profesional, todos ellos orientados hacia el empleo protegido (Seyfried y Lambert, 1989). A finales de los años 70 y principios de los 80 se pusieron en práctica varias medidas para subvencionar adaptaciones de las viviendas, con el fin de dar ayuda económica a las personas que necesitasen asistencia domiciliaria y de facilitarles el aparcamiento. Según Seyfried y Lambert (1989) los grandes esfuerzos para hacer que los antiguos pacientes de las grandes instituciones fueran capaces de integrarse de nuevo en la comunidad supusieron un gran avance para las personas que tenían dificultades de aprendizaje, tanto en el terreno profesional como para integrarse en la sociedad, con formas de vida común bien organizadas y descentralizadas.

En la segunda mitad de los 80 se desarrolló la preocupación por superar la falta de coordinación, especialmente en los servicios sociales, médicos y terapéuticos. En 1985 se creó una Oficina de Coordinación Interdepartamental. Según los representantes de los Ministe-

rios de Trabajo, Salud y Educación, los de la Administración de Empleo y los de las profesiones, en los objetivos de esta oficina se incluía la mejora de la coordinación de las medidas, el estímulo de nuevas iniciativas para la integración, el realce de la comunicación, la simplificación de la burocracia y su mayor accesibilidad, la participación de los minusválidos en la toma de decisiones que les concernían y, en general, el cambio de actitud hacia las personas con minusvalías (Lheureux, 1991).

De acuerdo con el informe de la OMS (1990) sobre la situación en 1995 con ampliación a 1987, la intención era concentrarse en la administración más que en medidas legislativas para mejorar la situación de los minusválidos, «creando una infraestructura apropiada y proporcionando generosas subvenciones a la iniciativa privada». Sin embargo, como puede verse en la siguiente Sección, el gobierno recurrió a la legislación relacionada con el empleo.

### **Evolución de la legislación y de la política de empleo para minusválidos**

Tradicionalmente, la preocupación social por los minusválidos se centraba inicialmente en aquellas personas cuyas discapacidades eran consecuencia de la guerra o de accidentes de trabajo. Así, en 1945 se creó una oficina encargada de la colocación y rehabilitación laboral de estos dos grupos de personas. Además, cualquier puesto de trabajo que dependiera de la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Minas que pudiera ser desempeñado por minusválidos quedaba reservado para ellos. Posteriormente, la legislación de 1959 incluyó a todas las personas con discapacidad física en el cometido de la Oficina. Esta ampliación se debe en parte al programa relacionado con minusválidos que las Naciones Unidas y otros organismos especializados —en concreto la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— habían creado en 1952.

La legislación de 1959 (posteriormente ampliada mediante decretos en 1961 y 1962):

- Definía al trabajador minusválido como aquel cuya capacidad laboral se halla reducida en al menos un 30%, debido a una minusvalía física o mental.
- Creó la Oficina de Colocación y Formación Profesional de Trabajadores Minusválidos (OTH), que actuaba dentro del Departamento de Empleo.

- Requería que las autoridades nacionales y locales, así como las instituciones públicas, reservaran al menos el 2% de sus vacantes de personal para trabajadores discapacitados físicamente.
- Impuso la misma obligación en las empresas del sector privado con más de 50 empleados.
- Obligaba a las empresas privadas que tuvieran entre 25 y 50 empleados a dar prioridad a los minusválidos a la hora de ocupar los puestos de trabajo para los que fueran especialmente adecuados.

Asimismo, la OTH podía contribuir económicamente al salario que el trabajador minusválido percibe de la empresa, en caso de hallarse por debajo de la norma.

También entonces existía el empleo protegido, creado por distintas asociaciones, pero no estaba sujeto a legislación específica.

La crisis de la industria del acero de los 80 afectó a todo el sector de la industrial pesada y llevó a Luxemburgo a un profundo cambio estructural. Los nuevos trabajos requerían niveles de cualificación relativamente altos (Seyfried y Lambert, 1989), lo que desembocó en un marcado desequilibrio entre la formación que se proporcionaba a los minusválidos y las exigencias del mercado laboral (*ibid*).

En 1991 se reformó la legislación referente a trabajadores minusválidos mediante la Ley de Trabajadores Minusválidos del 12 de noviembre de 1991. La nueva ley reformaba y coordinaba la legislación relativa a la rehabilitación profesional, integración y reintegración de trabajadores minusválidos.

La ley tiene en cuenta un número de principios fundamentales. La rehabilitación se debe considerar como un proceso continuo desde la aparición de la discapacidad, a través de la integración profesional con el mejor personal y bajo las mejores condiciones de trabajo posibles. Es vital determinar desde el principio la extensión de la capacidad física y mental de la persona en cuestión para decidir qué actividades profesionales serían las más adecuadas. Una vez que se ha proporcionado asesoramiento laboral al trabajador minusválido, se le debería proporcionar formación para que pudiera optar al mejor trabajo posible de acuerdo con su cualificación. El siguiente paso consiste en garantizar la oportunidad de empleo para minusválidos mediante la inclusión —de acuerdo con una base obligatoria— de un

cierto porcentaje de trabajadores minusválidos en la plantilla de las empresas, siendo el Estado el primero en dar ejemplo. Finalmente, debería ser habitual que el trabajador minusválido recibiera un salario acorde con su capacidad laboral y su cualificación.

Para lograr esto, se le encargó a un organismo permanente la tarea de proporcionar asesoramiento y ayuda a la hora de buscar trabajo o de reintegrarse al mercado laboral. Se consideró importante asegurar que los servicios especializados en colocar a trabajadores minusválidos actuaran dentro de los organismos encargados de colocar a otros trabajadores y que se tuviera fácil acceso a estos servicios. Para una total eficacia, los servicios encargados de colocar a trabajadores minusválidos deben formar parte de los servicios de empleo convencional y deben mantener con ellos vínculos estrechos. El personal debe tener formación especializada.

A continuación se resumen los cambios de la ley, los cuales serán desarrollados más detenidamente en secciones posteriores. Los objetivos de la ley son:

- Integrar el servicio encargado de la colocación y reciclaje profesional de trabajadores minusválidos como un servicio dentro de la Administración de Empleo.
- Ampliar el campo de aplicación legal a personas con dificultades de aprendizaje o con una discapacidad sensorial.
- Determinar las medidas que se deben tomar para la integración laboral o reintegración de trabajadores minusválidos.
- Determinar, por medio de la legislación nacional, la forma y el contenido de las medidas relacionadas con el empleo, la formación o reciclaje profesional y el acceso al trabajo o a cursos de formación, de adaptación o readaptación al trabajo.
- Aumentar el nivel de empleo obligatorio en beneficio de los trabajadores minusválidos en compañías y empresas de los sectores público y privado.
- Desarrollar y adaptar el área de acción del personal de la Administración de Empleo mediante el aumento del número de empleados en el servicio proporcionado a trabajadores minusválidos, con el empleo de personal especializado.

- Crear un marco legal para la ayuda pública, del que los organismos o grupo privados pudieran beneficiarse.

(MISEP, 39, otoño 1992, p.p. 16-17.)

En algunos aspectos, la ley de 1991 requería decretos más detallados para poner en práctica sus estipulaciones. En diciembre de 1991 se realizaron cambios de personal en la Administración de Empleo, y el resto de las estipulaciones de la nueva ley entró en vigor a partir de 1 de enero de 1992.

### Adopción y práctica de políticas

En Luxemburgo, ningún ministerio en concreto se encarga de la totalidad de los asuntos que afectan a los minusválidos. Distintos ministerios tienen obligaciones específicas y la ayuda económica se contempla en los presupuestos de cada ministerio. Como se ha dicho anteriormente, una preocupación por mejorar la coordinación entre los ministerios llevó a la creación de una oficina de cooperación interdepartamental. Una ayuda más específica consistía en fomentar la comunicación con las personas con minusvalías, tanto mediante la simplificación de la burocracia como por el establecimiento en 1985 de un Consejo Nacional para Minusválidos. El Consejo Nacional se creó en parte para coordinar las distintas asociaciones privadas (pero con subvención estatal) que representaban los intereses de grupos específicos de minusválidos. Asimismo, este movimiento fue consecuencia de la presión de organizaciones representantes de los intereses de los minusválidos.

Por un decreto del 14 de abril de 1992 se estableció un comité que considerara las apelaciones contra las decisiones de rechazar la inscripción en el registro como minusválido de un trabajador, o la exclusión de tal registro. Este comité actúa con las mismas reglas que uno anterior que había establecido un decreto del 7 de julio de 1987.

Como se ha dicho en la sección anterior, los recientes cambios hacían hincapié en la labor de los servicios de apoyo al empleo de proporcionar asesoramiento y ayuda a la hora de buscar trabajo. Los servicios encargados de la formación profesional y colocación de trabajadores minusválidos se establecieron como una parte de los servicios convencionales de la Administración de Empleo, con un personal especializado que ofrecía un servicio a las personas con minusvalías.

## Cometido de las instituciones sociales cooperantes

Las empresas han contribuido notablemente a la adopción nacional de políticas y a su puesta en práctica a través de la participación de la Federación de Empresarios de Luxemburgo en distintos comités y grupos de trabajo relacionados con el empleo de minusválidos. La Federación participó en la redacción de la ley de 1991 y es miembro del comité especial creado por el Ministerio de Trabajo para considerar las apelaciones contra las denegaciones o exclusión del registro.

## DEFINICIÓN DE DISCAPACIDAD

Según las estipulaciones de la ley de 1991 se consideran trabajadores minusválidos a aquellas personas cuya minusvalía es consecuencia de la guerra o de un accidente de trabajo, así como a aquellas personas con discapacidad física, mental o sensorial. La capacidad de trabajo debe hallarse reducida en al menos un 30%.

## ESTADÍSTICAS

En julio de 1995 Luxemburgo tenía una población de 410.000 habitantes; el número de personas con empleo era de 198.000. En 1994 el índice de desempleo era aproximadamente del 3% (inmigrantes no incluidos); se espera que el índice aumente a corto plazo.

Existen pocos datos para determinar el número de personas discapacitadas en la población laboral. En 1991 había 16.700 personas que percibían pensión de invalidez, cuya cuantía se calculaba mediante el análisis de recursos. A estas pensiones podían acceder las personas menores de 65 años cuya capacidad laboral hubiera quedado reducida a causa de una larga enfermedad o de un proceso degenerativo, de manera que quedaran incapaces de ejercer su último trabajo o cualquier otra profesión acorde con su cualificación y aptitud (Grammenos, 1995).

En 1992 un total de 2.414 personas (el 0,62% de la población) recibió un subsidio por incapacidad (para ayuda o cuidados de una tercera persona). Poco menos de dos tercios de estas personas tenían entre 16 y 64 años, y un tercio de las personas en edad laboral podían acceder al mercado laboral, pero con propensión a largos periodos de desempleo (CE, 1995).



## Trabajadores minusválidos inscritos en el registro

Se reconoce a las personas como discapacitadas cuando su capacidad laboral se halla reducida en al menos un 30%. Los trabajadores reconocidos como minusválidos se inscriben en el registro. Al final de 1995 se había reconocido como minusválidos a un total de 1.330 personas, desde que entró en vigor la ley de 1995. La tabla L.1 muestra los casos que la *Comission d'Orientation et de Reclassement Professionel* (COT) había estudiado desde 1987.

**Tabla L.1. Reconocimiento de la COT de trabajadores minusválidos**

<i>Año</i>	<i>Casos</i>	<i>Reconocidos</i>	<i>Denegados</i>
1987	153	99	11
1988	151	97	3
1989	150	67	3
1990	154	70	10
1991	160	76	8
1992	426	275	48
1993	496	301	53
1994	769	514	61
1995	584	218	123

*Fuente: STH comunicación.*

## Trabajadores minusválidos: empleo y desempleo

Desde 1995, paralelamente a la duplicación de la proporción de personas con largos períodos de desempleo, ha habido un aumento del número de personas con problemas específicos de integración en el mercado laboral, especialmente aquellos que se encuentran desfavorecidos por incapacidad o edad, que en 1993 representaban un 70% del desempleo registrado (CE, 1995).

Según el informe de Luxemburgo a la Comunidad Europea, en 1988 (CE, 1988) el número de trabajadores empleados bajo el sistema de cuotas era de 3.000.

## **SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO**

Desde 1959 la OTH, dependiente del Ministerio de Trabajo, era la institución principal encargada de todos los asuntos relacionados con la evaluación y colocación de minusválidos. En su comité directivo se incluían representantes de los dos lados de la industria y asociaciones privadas. En virtud de la ley de 1992 la OTH y las funciones que anteriormente desempeñaba el personal especializado de la Administración de Empleo se integraron en los servicios para trabajadores minusválidos (STH), dependiente de la Administración de Empleo.

La política actual de los STH pone especial énfasis en tres fases clave de la rehabilitación de los trabajadores minusválidos: la orientación inicial, el proceso de formación general y la formación profesional específica. Normalmente estas actividades se llevan a cabo en centros de formación profesional.

### **Evaluación y orientación**

En virtud de la ley de 1991 (artículo 3, 1), el cometido de decidir si un trabajador debe ser reconocido como discapacitado se encomendó a una nueva comisión (COT). El número de casos considerados por la COT se muestra en la sección anterior de estadísticas.

Teniendo en cuenta las necesidades de los minusválidos, la COT propone a la Administración de Empleo una formación adecuada u otra acción. En 1995 la COT presentó 132 programas para los minusválidos inscritos en el registro.

### **Formación**

La Administración de Empleo soporta el coste total o parcial de la formación, rehabilitación y reciclaje. Los costes incluyen fundamentalmente ayuda económica para rehabilitación física, preparación y reincorporación al trabajo, así como otros costes relacionados con estos programas. En caso de que los candidatos no reciban pensión de invalidez, pensión por accidente completa o los ingresos mínimos garantizados, la Administración de Empleo puede pagar bonificaciones mensuales y ayudas económicas hasta el nivel de un subsidio completo por desempleo (ley del 14 de abril de 1992).

En 1995, siguiendo el consejo de la COT, los STH apoyaron los programas de formación para 45 candidatos y concedieron 33 bonificaciones mensuales y ayudas económicas. Asimismo, los STH pagaron los costes de 12 trabajadores minusválidos ubicados en instituciones residenciales especializadas en rehabilitación. El número de trabajadores a los que apoyaban los STH disminuyó de 186 en 1989 a 45 en 1995, como consecuencia de una ley de septiembre de 1988 que capacitaba a las agencias de seguros importantes para asumir los costes.

El informe del gobierno para las publicaciones de la OMS (1990) reconoce el desequilibrio existente entre la formación tradicional para minusválidos y los requerimientos del mercado laboral de mediados de los 80. Esto se confirma a mediados de los 90 por el hecho de que dos tercios de los minusválidos que recurren a los Servicios para los Minusválidos (STH) cuentan con la educación básica (STH comunicación). Sin embargo, Seyfried y Lambert (1989) observaron que el nuevo giro que se dio a la formación profesional en el sector agrario había supuesto un éxito extraordinario, en parte debido a un cuidadoso estudio de las necesidades del mercado y de las condiciones de trabajo.

## **Colocación**

En 1995 los STH colocaron en empresas del sector privado a 58 minusválidos que buscaban trabajo. Los datos sobre las medidas económicas a tal efecto se indican en una sección más adelante.

## **EMPLEO ABIERTO: OBLIGACIONES Y DERECHOS LEGALES**

### **Sistema de cuotas**

La única obligación legal de las empresas es el empleo obligatorio. Para ser tratado como trabajador minusválidos a efectos de cuota, una persona debe estar reconocida como minusválida por las autoridades y debe, asimismo, hallarse inscrita en el registro. Si un minusválido rechaza el ofrecimiento de las autoridades de unos programas de formación o de un puesto considerado adecuado, él o ella pierde el derecho al trabajo bajo el sistema de cuotas. Las personas contratadas bajo el sistema de cuotas tienen contrato laboral y los mismos derechos y obligaciones que los demás trabajadores.

## La ley de 1959

En virtud de la ley de 1959 se requería que el Estado, las autoridades locales, la compañía ferroviaria y otras instituciones públicas reservaran para los minusválidos al menos el 2% de los puestos de trabajo disponibles. Esto se aplicaba a trabajos en todos los niveles. En el sector privado se requería que las empresas que habitualmente tuvieran al menos 50 empleados reservaran para los minusválidos al menos el 2% de sus puestos disponibles a todos los niveles. Los que tuvieran un mínimo de 25 y un máximo de 50 empleados debían dar prioridad a los trabajadores minusválidos en aquellos puestos que les fueran especialmente adecuados. Las víctimas de accidentes laborales en una institución pública o en una empresa privada conservaban prioridad directa para ocupar un puesto en la misma institución o empresa.

Seyfried y Lambert (1989) informan que las sanciones impuestas eran mínimas cuando no se cubrían las cuotas. Según el informe de la CE (1988) y Lheureux (1991) la sanción máxima era de 10.000 francos luxemburgueses. Se obligaba a los servicios públicos y empresas a publicar sus resultados. Vogel-Polski, en su informe de 1984, afirmaba que la cuota «parecía haber alcanzado su objetivo (a través de métodos no obligatorios y empresas que aplican un enfoque en cada caso)» (p.32); Seyfried y Lambert sugieren que, de hecho, había una lista de espera.

## La ley de 1991

El artículo 5 de la ley de 1991 establecía nuevas cuotas tanto para el sector público como para el privado y que entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1992. Los cambios fueron los siguientes:

- Los organismos públicos deben cubrir una cuota del 5%.
- Las empresas del sector privado con una plantilla superior a 25 empleados deben contratar al menos un minusválido a jornada completa.
- Las empresas del sector privado con una plantilla superior a 50 empleados deben cubrir una cuota del 2%.
- Las empresas del sector privado con una plantilla superior a 300 deben cubrir una cuota del 4%.

- Las obligaciones del sector privado dependen de si la Administración de Empleo encuentra una demanda de personas minusválidas adecuadamente cualificadas.
- Las personas acogidas a la antigua ley pueden ser incluidas en la nueva cuota.
- El artículo 6 (1) obligaba a los empresarios a informar a las autoridades sobre el número de trabajadores minusválidos que tenían contratados, así como a informar sobre las vacantes inmediatamente seis meses después de que la ley entrara en vigor.
- La nueva ley ofrece una «prima» a aquellas empresas del sector privado que contraten a más personas de las que obliga la cuota: estarán exentos de pagar la contribución a la Seguridad Social de estos trabajadores.
- Las sanciones se establecen en el artículo 10: si una empresa del sector privado se niega a cumplir el compromiso de contratar un número prescrito de trabajadores minusválidos deberá efectuar cada mes un pago compensatorio al Tesoro equivalente al 50% del salario mínimo por cada puesto no ocupado por un trabajador minusválido, hasta que la empresa cumpla.

Aunque la colocación de trabajadores minusválidos se lleva a cabo de forma irregular y depende de las circunstancias económicas, parece que las nuevas reglas han surtido efecto (STH comunicación, 1997). Un censo de 1995 de minusválidos en el empleo público, llevado a cabo bajo las directrices de tres ministerios, registró una tasa del 83,3% (135 personas) en instituciones nacionales de gobierno e instituciones públicas, y una tasa del 1,07% (67 personas) a nivel de autoridad local, independientemente del índice de respuesta del 70 y del 75% respectivamente y de la posibilidad de que algunos trabajadores no declaren su minusvalía. Un estudio de los STH sobre el empleo de minusválidos en el sector privado registró 504 empleados con contrato fijo a finales de 1996. Estas cifras no contemplan a los trabajadores que encontraron trabajo sin la ayuda de los STH.

Las sanciones por no cubrir la cuota no se han impuesto. Se prefiere una colaboración entre empresas y servicios de colocación a una imposición (STH comunicación, 1996).

## EMPLEO ABIERTO: INCENTIVOS ECONÓMICOS

### Incentivos para las empresas

#### Subvenciones salariales

Según los antiguos acuerdos, si se colocaba a los minusválidos a través de la OTH, las empresas podían recibir subvenciones salariales por baja productividad durante un período de tres años por valor del 50, 40 y 30% del salario mínimo que marca la ley para el 1º, 2º y 3º año, respectivamente. La ley de 1991 (y la subsiguiente del 14 de abril de 1992) modificó las reglas de las subvenciones salariales. La proporción del salario garantizado depende de la gravedad de la minusvalía. La cantidad varía entre un 40 y un 60% del salario bruto, incluyendo la parte de contribución de la empresa a la Seguridad Social.

La Administración de Empleo puede revisar periódicamente el nivel, teniendo en cuenta los cambios en la minusvalía y hasta qué punto se ha adaptado el trabajador a su lugar de trabajo.

La ley de 1992 especifica las medidas económicas diseñadas para fomentar la integración o el reciclaje en el empleo incluyendo el pago de ayudas económicas, pagaderas mensualmente a las empresas (durante un período de hasta 24 meses) como compensación por la pequeña pérdida de productividad que se deriva inicialmente del nuevo trabajo.

La tabla L.2 muestra el apoyo económico a los minusválidos colocados o que se reincorporaron al trabajo en 1995.

Tabla L.2. Integración y reintegración al trabajo en 1995

	<i>Nueva clasificación profesional</i>	<i>Extensión/ renovación</i>
Colocación .....	2	
Colocación y contribuciones a la S. Social .....	9	8
Colocación con 40% del salario .....	30	16
Colocación con 50% del salario .....	16	5
Colocación con 60% del salario .....	1	
Total .....	58	29

Fuente: *STH comunicación.*

## **Primas por exceder la cuota**

Además de las subvenciones salariales, las empresas pueden pedir como «prima» la exención del pago de la contribución a la Seguridad Social en caso de superar la cuota.

## **Adaptación del puesto de trabajo**

Según los antiguos acuerdos se podían apoyar económicamente a las empresas para adaptar el puesto de trabajo a las necesidades de los trabajadores minusválidos. Lheureux (1991) informa que en 1988 la OTH destinó 83.000 francos luxemburgueses a este propósito. La ley de 1991 contemplaba estas medidas. Las ayudas económicas también cubrían la provisión de asistencia técnica y de materiales de enseñanza. Las cifras son bajas: En 1992 había 15 candidatos y en 1995 sólo dos. El presupuesto para estas medidas en 1994 y 1995 (cifras provisionales) era de 1.634.000 y 500.000 francos luxemburgueses, respectivamente. En 1993 y 1994 se mantuvo en 454.000 y 940.000.

## **Incentivos para minusválidos**

### **Baja extraordinaria remunerada**

Los trabajadores minusválidos tienen derecho a una baja extraordinaria remunerada de seis días, financiada por el Estado. Las solicitudes anuales se contabilizaron en 34 en 1988 y llegaron a 175 en 1993. En 1994 y 1995 el número de peticiones era de 142 y 104, respectivamente. En 1995 el presupuesto provisional destinado a este programa era de 8.482.000 francos luxemburgueses, comparado con los 1.574.000 de 1992.

## **Autoempleo**

A los trabajadores autónomos (siempre que cumplan las condiciones que se aplican a la situación de los trabajadores minusválidos) se les puede conceder una exención de las contribuciones suplementarias a la Seguridad Social y, en casos de especial dificultad, una exención total o parcial de las contribuciones obligatorias, tal como determinó una ley del 25 de noviembre de 1992. Las exenciones se otorgan por un período de un año renovable.

## **EMPLEO PROTEGIDO**

### **Objetivos y grupos protegidos**

El empleo protegido está destinado a minusválidos incapaces de obtener o mantener un trabajo en el mercado laboral abierto. Su objetivo es proporcionarles bien un trabajo en un entorno laboral convencional o bien en un entorno laboral protegido. Existen tanto talleres de readaptación como centros de asistencia laboral. En un entorno de trabajo convencional se considera especialmente importante que los trabajadores minusválidos no se sientan aislados del resto de los trabajadores.

No hay una clasificación legal de las personas que pueden utilizar los talleres de readaptación o los centros de asistencia laboral. Samoy (1992) afirma que los talleres de readaptación están destinados principalmente a personas con minusvalías moderadas y los centros de asistencia laboral a personas con minusvalías graves. Los talleres de readaptación forman parte de centros de formación profesional y de rehabilitación de mayor envergadura, lo que facilita la correcta colocación de los minusválidos (Samoy, 1992). Los talleres de readaptación adoptan, en la medida de lo posible, la estructura de una empresa convencional. Tienen producción propia, así como subcontratos. Se han establecido cooperativas para tratar los aspectos comerciales de los bienes producidos por los talleres. Los centros de asistencia laboral ofrecen experiencia laboral, terapia, formación y apoyo médico-social.

### **Provisión y financiación**

Las instituciones de empleo protegido en Luxemburgo están fundadas y dirigidas por organizaciones al margen del sector público. Antes de 1991 no existía reconocimiento legal, pero el Estado proporcionaba ayuda económica, aprobada anualmente en el Presupuesto del Estado [Seyfried y Lambert (1989) lo denominaron «un acuerdo entre caballeros»].

La ley de 1991 sobre los Trabajadores Minusválidos (artículo 1) permite al Ministerio de Trabajo financiar la inversión y los costes de mantenimiento de ciertos talleres de readaptación. Esto se aplica a talleres fundados por «colectividades» u otros organismos que cuentan con la aprobación del Ministerio. La ley especifica las condiciones bajo las que se puede otorgar esta aprobación. Se aplica a insti-



tuciones económicamente productivas que pagan un salario a sus trabajadores discapacitados, que adaptan sus condiciones laborales a las necesidades de los minusválidos y que fomentan la transición al mercado laboral abierto.

En 1995 los STH pagaron 256 subsidios para trabajadores minusválidos en tres centros de trabajo protegido. Además contribuyó a los costes salariales y la baja extraordinaria de 56 trabajadores minusválidos en otra fundación.

La disminución provisional de presupuestos de 1995 era de 39.504.000 francos luxemburgueses, una proporción sustancial de la dotación total de los STH en ese año, que ascendía a 115.937.000 francos luxemburgueses para programas en favor de los trabajadores minusválidos.

### **Condiciones laborales**

Algunos de los empleados de los talleres de readaptación trabajan con un contrato y reciben el salario mínimo, mientras que otros trabajan sólo de forma temporal para recibir formación. En los centros de trabajo protegido la mayoría de las personas reciben los ingresos mínimos garantizados.

### **Actividades**

Lheureux (1991) señala actividades como agricultura, jardinería, granjas avícolas y de conejos, imprenta, serigrafía, contabilidad, alfarería, embalaje, ensamblaje y subcontratación industrial.

### **Empleados**

No existen estadísticas formales sobre el número y las características de las personas de los talleres de readaptación. El informe de la CE (1988) señala que los talleres de readaptación empleaban a 100 personas. Seyfried y Lambert (1989) mencionan cerca de 290 puestos de trabajo protegido para minusválidos, «la mayoría para personas con discapacidad mental, un menor porcentaje para personas con discapacidad física y otra mínima parte para personas con trastornos psiquiátricos» (p. L4).

Para este estudio, Lheureux solicitó datos de tres organizaciones especializadas. Sus talleres y centros de empleo con apoyo contaban con 296 personas (de los que un número no especificado recibían formación, no empleo permanente). Una cuarta parte de ellos tenía menos de 25 años y casi la mitad (45%) tenía entre 25 y 35 años. Sólo el 6% tenía entre 50 y 60 años. La principal discapacidad era de aprendizaje (85%), mientras que las deficiencias físicas superaban el 15%.

### **Transición al empleo abierto**

Seyfried y Lambert (1989) comentan las iniciativas especiales basadas en el empleo protegido que daban formación principalmente a las personas con trastornos de aprendizaje en relación con actividades que también se encuentran (y a veces con gran demanda) en el mercado laboral abierto.

La horticultura y avicultura ofrecían prometedores posibilidades tanto para la adopción de actividades económicamente viables como para la transición al mercado laboral abierto. Los autores describen las iniciativas del Fondo Social Europeo, adoptadas por una asociación de padres de niños con trastornos de aprendizaje, que incluían apoyo para la colocación y seguimiento en el mercado laboral abierto. También señalan las altas cifras de colocación del segundo centro de importancia con apoyo de la CE y de las nuevas iniciativas para realizar consultas directas sobre empresas con potencial de contratación y para proporcionar apoyo post-contratación a personas con trastornos de aprendizaje.

### **Puestos de empleo protegido**

Seyfried y Lambert (1989) describen una iniciativa que dirige una gran empresa dedicada al carbón y al acero con actividades en diferentes ciudades de Luxemburgo y que cuenta con el apoyo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El proyecto pretendía ser un intento a gran escala de integrar principalmente a las personas con discapacidad física dentro de la industria.

Esto suponía que la empresa debería identificar puestos de trabajo en determinados sectores que pudieran clasificarse como protegidos y buscar personas discapacitadas que pudieran desempeñarlos. Si no existen candidatos aptos deberían probarse el rediseño del lugar

de trabajo y los programas de rehabilitación profesional. Los autores afirman que era posible crear empleo exclusivo para minusválidos y mantener los puestos existentes a pesar del aumento del desempleo y los cambios de producción de la industria siderúrgica.

## RESUMEN

En Luxemburgo la legislación referente a los minusválidos es más específica que general. Las últimas tendencias políticas se han centrado en el aumento de la coordinación entre las Administraciones Sanitarias, de Educación y de Empleo y las profesionales, así como entre las organizaciones privadas con subvención estatal que representan los intereses de grupos específicos de minusválidos.

La legislación que regula los derechos de los minusválidos en el empleo apareció por primera vez en 1959 y se mantuvo prácticamente inalterada hasta la nueva ley del 12 de noviembre de 1991. Esta ley ampliaba sus estipulaciones para incluir a las personas con problemas de aprendizaje y con deficiencias sensoriales. En virtud de esta ley los trabajadores discapacitados son los minusválidos de guerra o como consecuencia de un accidente laboral o las personas con deficiencias físicas, mentales o sensoriales. La capacidad laboral debe estar reducida al menos en un 30%. Para acogerse a las estipulaciones de esta ley, las autoridades deben reconocer la minusvalía de la persona e inscribirla como tal. Si un minusválido rechaza un puesto de trabajo o programa de formación ofrecido por las autoridades perderá su derecho al empleo según el sistema de cuotas.

Se considera la rehabilitación como un proceso continuado, que comienza con la valoración y orientación profesional que ofrece un equipo especializado, a las que siguen los debidos servicios de formación profesional y colocación. El sistema de cuotas sobre los sectores público y privado garantiza el empleo. Finalmente existen compensaciones por reducción de la productividad.

La ley de 1991 introdujo nuevas medidas para la administración de los servicios de apoyo al empleo. La oficina especializada de colocación y formación profesional de minusválidos se integró en la Administración de Empleo convencional, y aumentó el nivel de personal especializado que proporciona servicios para trabajadores minusválidos. Los decretos de 1992 regulan la forma y el contenido de la rehabilitación profesional, formación y colocación. Anteriormente, la formación no estaba regulada y reflejaba un desequilibrio respecto a los

cambios del mercado laboral. La ley de 1991 también modificó las normas de empleo obligatorio para minusválidos. La cuota que debían cumplir las autoridades nacionales y locales y las instituciones públicas aumentó de un 2% a un 5%. En el sector privado se sustituyó la cuota del 2% que se aplicaba a empresas con más de 50 empleados por una obligación variable en función del tamaño de la empresa, que empezó con las empresas de más de 25 empleados. Las empresas con menos de 25 empleados deben emplear, por lo menos, un minusválido a tiempo total. Las empresas con más de 50 empleados deben cumplir la cuota del 2%, igual que anteriormente, pero las empresas con más de 300 empleados deben cumplir la cuota del 4%. Las obligaciones del sector privado dependen de si la Administración de Empleo muestra demanda de personas discapacitadas con cualificaciones apropiadas. La sanción compensatoria para las empresas del sector privado se aumentó a una cifra equivalente al 50% del salario mínimo que se abonaría mensualmente por cada puesto que no hayan ocupado personas discapacitadas. Sin embargo, esta sanción no se impone siempre. La ley de 1991 también modificó el apoyo económico a las empresas que contratan minusválidos. Los subsidios salariales por personas con productividad reducida introducidos según el sistema de cuotas siguen calculándose en función de una nueva fórmula. La compensación para adaptar el lugar de trabajo sigue vigente; las nuevas medidas incluyen una subvención mensual para adaptación.

Se concede a los minusválidos que siguen un curso de formación un subsidio mensual para reincorporación al trabajo, que cubre preparación y reincorporación. Los trabajadores minusválidos tienen derecho a una baja anual de seis días remunerada por el Estado. Los trabajadores autónomos tienen derecho a una reducción de las contribuciones a la Seguridad Social.

La ley de 1991 reconoció legalmente el empleo protegido. Los talleres de readaptación no sólo funcionan como empresas con producción propia, sino que también trabajan por subcontratación. Los centros de ayuda laboral ofrecen ayuda laboral, terapia, formación y apoyo médico y social. Ambos forman parte de centros de rehabilitación y formación profesional de mayor envergadura y están bajo la dirección de organizaciones ajenas al sector público. La Administración de Empleo financia la inversión y los costes de mantenimiento de determinados talleres, siempre que éstos sean económicamente productivos, y paga subsidios para integración. No existen estadísticas formales sobre las personas con empleo protegido; en 1995 se destinaron 312 subsidios para trabajadores con empleo protegido, la gran mayoría de los cuales tenían problemas de aprendizaje.

En 1995 la población de Luxemburgo era de 410.000, de las que 198.000 tenía empleo. El índice de desempleo se situaba cerca del 3%.

### Agradecimientos

Carlo Mreches (Service des travailleurs handicapés), Andrew Nocon (Social Policy Research Unit).

### BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (EC) (1995). *EMPLOYMENT Community Initiative: Summaries of the Member States Operational Programmes*, Fondo Social Europeo, Bruselas: DGV Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA (1988). «Report from the Commission on the application of Council Recommendation 86/379/EEC of 24 July 1986», Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

GRAMMENOS, S. (1995). *Disabled Persons Statistical Data*, Segunda edición, Eurostat, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

LHEUREUX, J.M. (1991). *Eléments pour une réflexion à propos de l'emploi des personnes handicapées dans la C.E.E. (deux tomes)*, Marcinelle (Bélgica): Entente Francophone et Germanophones des Ateliers Protégés.

MANGIN, G. (1983). *The Handicaped and Their Employment: Statistical Study of the Situation in the Member States of the European Communities*, Luxemburgo: Eurostat.

MISEP (1992). «Measures for the disabled». *Employment Observatory: Commission Directorate-General, Autumn, 39, Centrefold.*

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1990). *Is the Law Fair to the Disabled?*, WHO Regional Publications European Series, No.29, Copenhage: OMS

SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report submitted to the Com-*

*mission of the European Communities*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

SEYFRIED, E. y LAMBERT, T. (1989) *New Semi-Sheltered Forms of Employment for Disabled Persons*, Berlín: European Centre for the Development of Vocational Training.

VOGEL-POLSKY, E. (1984). *The Economic Integration of the Disabled: An Analysis of Measures and Trends in Member States*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

## **PAÍSES BAJOS<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Agradecemos la sustancial contribución de Edwin de Vos, NIA-TNO, Amsterdam.





## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Legislación y política sobre minusvalías

El texto de la Constitución, que data de 1985, prohíbe la discriminación por religión, creencias, opinión política, raza, sexo o «cualquier otro motivo». No hay legislación específica que proteja a los minusválidos de discriminación ni leyes reguladoras que los contemplen. A principios de los 80 se presentaron propuestas de políticas que se aprobaron en el Parlamento, pero que no llegaron a transformarse en leyes (OMS, 1990; Consejo de Europa, 1990). En su lugar se han perseguido los objetivos políticos referentes a determinados aspectos de las minusvalías a través de legislación y medidas políticas independientes (Krug, 1995).

El objetivo principal de la política sobre minusvalías es garantizar que los discapacitados tomen parte activa, en la medida de lo posible, en todos los aspectos de la vida, según su edad y relación con el contexto sociocultural, y que puedan llegar a un desarrollo pleno en la medida de sus posibilidades. Se espera que familias, educación, trabajo y sociedad cooperen igualmente en la consecución de estos objetivos. Sin embargo, se da prioridad a la conservación de la libertad de elección y de adopción de responsabilidades por parte de los minusválidos (Krug, 1995).

Aunque los Países Bajos cuentan con una larga tradición de servicios de bienestar social para la protección de los minusválidos y de altos niveles de desembolso para ello, el concepto de responsabilidad individual está ganando importancia mientras disminuye el apoyo estatal para políticas sobre responsabilidad colectiva (principio de solidaridad). Tradicionalmente, la oferta de servicios ha sido muy especializada, según el tipo de discapacidad. En el sector voluntario hay muchas organizaciones que representan los intereses de categorías de minusválidos. El alojamiento y la asistencia han sido tradicionalmente institucionales. Mientras que los jóvenes con discapacida-

des físicas consiguen cada vez más a menudo llevar una vida independiente en instituciones de alojamiento y asistencia adaptadas, en 1995, 45.000 personas de 101.000 con dificultades de aprendizaje vivían en grandes instituciones (aldeas) que albergaban entre 80 y 600 personas cada una. No hay una política que trate de cerrar estas instituciones y, de hecho, se han abierto algunas en la última década, si bien también ha aumentado el alojamiento de tipo hostelero, en el que viven aproximadamente 14.000 adultos con dificultades de aprendizaje repartidos en 550 residencias pequeñas.

### Política educativa

Los Países Bajos tienen dos sistemas paralelos de enseñanza: para educación convencional y especial. Esta última comprende escuelas especiales para distintos tipos de discapacidad. El gobierno intenta reducir el uso de la educación especial en general y de la educación especial interna en particular, fomentando la asistencia a escuelas convencionales. El Ministerio de Educación ha experimentado con incentivos para que las escuelas convencionales acepten estudiantes discapacitados, inicialmente contra la opinión de los educadores (Sailor, 1991). Timmermans y Schoemakers-Salkinoja (1996) comentan que los incentivos no tuvieron grandes resultados. Aunque se destinaron fondos para profesores particulares, orientación infantil y apoyo auxiliar, la naturaleza temporal de las medidas parece no haber sido adecuada para los niños que necesitan instalaciones especiales con carácter permanente. No hay suficientes incentivos para que las escuelas inviertan en la experiencia y las adaptaciones que necesitan los alumnos con discapacidades físicas. Últimamente los educadores han solicitado la asignación de presupuestos específicos para cubrir las instalaciones especiales que se necesitarán en la escuela elegida (Timmermans y Schoemakers-Salkinoja, 1996).

La educación interna para niños invidentes o con deficiencias visuales se ha reducido al mínimo, pero un amplio porcentaje de niños sordos o con deficiencias auditivas todavía asiste a estas instituciones. La expansión de la enseñanza secundaria especial para personas con problemas de aprendizaje ha provocado el aumento del número de personas que completan los programas de formación profesional. El rendimiento escolar de los niños con discapacidades físicas es menor que el de los niños no minusválidos: el 30% de la generación nacida con posterioridad a 1945 no completó la educación secundaria en comparación con el 10% del total de adultos (Timmermans y Schoemakers-Salkinoja, 1996).

## Política sobre el mercado laboral

La población de edades comprendidas entre los 15 y 64 años está experimentando un aumento superior al de la mayoría de los países de la Unión Europea. El nivel de participación en el mercado laboral de este grupo es bajo, tanto para varones como para mujeres. Hay una alta proporción de la población con trabajo a tiempo parcial y de personas que dejan el trabajo a edad relativamente temprana. El gobierno espera solucionar el problema del desempleo y reducir los gastos estatales reformando un sistema muy institucionalizado para acercarlo al mercado mediante la privatización, liberalización y transferencia de responsabilidades a los ECONOMIC ACTORS (MISEP, 1995).

La política del gobierno central para facilitar el crecimiento del empleo regular sigue tres líneas principales: reducir el coste de la mano de obra, en especial de obreros no especializados; estimular la flexibilidad del mercado laboral, y diferenciar horarios laborales y esquemas de trabajo. Se están creando trabajos extraordinarios para personas con largos períodos de desempleo, en especial en el sector asistencial. El gobierno intenta racionalizar las medidas de creación de empleo para diferentes grupos de desempleados (Krug, 1995).

Los servicios públicos de empleo han reducido su labor de colocación y agencia y, a pesar de los esfuerzos para mejorar la coordinación entre las organizaciones y agencias de trabajo, el enfoque pluralista se está promoviendo por medio de contratación de servicios públicos con organizaciones independientes (MISEP, 1995).

El papel del Estado en contraposición con el del mercado libre es una cuestión que se está debatiendo en los Países Bajos. Las discusiones y las propuestas de reforma legislativa se centran en los convenios colectivos futuros referentes a condiciones laborales, regulación del despido, horario laboral, la actuación de los servicios públicos de empleo y la garantía de ingresos [Knegt (ed), 1995].

## Evolución de la política de empleo para minusválidos

Históricamente, la mayoría de las medidas paliativas del desempleo se han centrado en las personas con discapacidades físicas y no se incluían las personas con enfermedades mentales largas en el desarrollo de la política de empleo para minusválidos (OCDE, 1992); su derecho al trabajo quedó reconocido hace relativamente poco tiem-

po (Seyfried y Lambert, 1989). El empleo de personas con dificultades de aprendizaje en el mercado laboral abierto es muy poco frecuente.

Las normativas para la colocación de minusválidos se introdujeron por primera vez en la Ley sobre el Empleo de Minusválidos de 1947. Sus estipulaciones incluyen la suscripción voluntaria como personas con «capacidad limitada» en las oficinas regionales de empleo, que emiten un certificado a tal efecto, la obligación de las organizaciones públicas y privadas con más de 25 empleados de contratar una persona con capacidad limitada para cumplir la cuota del 2% y la obligación de las empresas de adaptar sus instalaciones y equipamiento a las necesidades de los empleados minusválidos. La definición legal era «personas cuyas posibilidades de ganarse la vida están sustancialmente reducidas por razón de una enfermedad o diferencias físicas o mentales».

La obligación de cumplir la cuota parece no haber surtido gran efecto: La definición era demasiado vaga y la opción de inscribirse no tuvo mucho uso (Krug, 1990). En su lugar, el apoyo económico a los talleres de readaptación se convirtió en el principal instrumento con que contaba el gobierno central para estimular el empleo de minusválidos (ibid). La actuación del gobierno central en el empleo protegido data de los años 50, cuando se creó un sistema de subvenciones a talleres de readaptación municipales que estaban en funcionamiento en aquel entonces (Krug, 1995). Con el apoyo del gobierno central, el empleo protegido aumentó rápidamente y en 1969 entró en vigor la Ley de Empleo Protegido. Su objetivo oficial era ofrecer seguridad social en forma de empleo sustitutorio adaptado a las habilidades personales y dirigido en la medida de lo posible, a mantener, recuperar o mejorar la capacidad de trabajo de las personas para poder llegar a trabajar en condiciones normales. Su aumento se mantuvo gracias al apoyo económico ilimitado del gobierno central, y en 1984 ya había 82.000 personas empleadas en 350 talleres y se había creado una serie de empresas modernas.

En 1984 el gobierno decidió que no podía seguir asumiendo el crecimiento de los costes y, después de un intenso debate político, se empezó una reestructuración radical de la relación económica y administrativa entre el gobierno central, las autoridades locales y las empresas de trabajo protegido. La reestructuración experimental comenzó en 1989 y se espera que la nueva legislación entre en vigor en enero de 1998. A finales de 1995 había 85.000 personas con trabajo a jornada completa (en términos europeos, una alta propor-

ción de la población laboral, que equivale al 1,5% del total de empleo).

En los años 60 y 70 se revisó el sistema de seguridad social y se amplió para proporcionar ingresos adecuados no sólo a los trabajadores que quedan en situación de minusvalía (asegurados según la WAO, ley que asegura a los trabajadores contra riesgos de incapacidad laboral por enfermedad o accidente), sino también a los trabajadores autónomos discapacitados, a los que quedan en situación de discapacidad y a los que lo están desde las primeras etapas de la juventud (según la AAW).

Desde mediados de los 80 la política de empleo de minusválidos intenta englobar el crecimiento de las personas que perciben subsidios por discapacidad, que se consideran un problema social. Así, la reforma del sistema de subsidios por discapacidad y de las medidas para fomentar el empleo de minusválidos se encuentran estrechamente relacionadas. Cuando se aprobó la WAO en 1967, se asumió que los beneficiarios no excederían de 100.000. En 1968 este número había llegado a 163.500 y en 1985 alcanzó los 610.000.

La Ley sobre Empleo para Trabajadores Minusválidos de 1986 (WAGW) cubría tres aspectos:

- La obligación de empresas, patronales y sindicatos, tanto en el sector público como en el privado, de facilitar el empleo de las personas que perciben subsidios por discapacidad. Su objetivo era alcanzar una cuota de entre el 3% y el 5% dentro de un plazo de tres años, por medio de esfuerzos voluntarios, que irían seguidos de obligaciones impuestas si fuera necesario.
- El compromiso de reducir las dificultades que encuentran los minusválidos, tanto por medio de ayudas y adaptación como de la satisfacción de sus necesidades en el lugar de trabajo, en el transporte y el alojamiento.
- El aumento de las medidas de coordinación referentes a medidas preventivas y colaboración entre las distintas instituciones.

Las reformas de la ley de 1986 anularon el requisito de inscripción, que se veía como un desincentivo (Daunt, 1991) y ampliaron las oportunidades a las personas que percibían subsidios por discapacidad o pensiones de invalidez, así como la de los empleados mi-

nusválidos para los que se hubiesen tomado medidas relacionadas con su discapacidad o para los que éstas fueran necesarias a la hora de desarrollar su trabajo.

La ley iba acompañada de un compromiso a examinar otros modos de reducir la demanda de subsidios por discapacidad. Las tentativas de los años 80 de reducir el nivel de los subsidios no pudieron detener el crecimiento de los beneficiarios de la WAO. En 1989 el total de subsidios (según la WAO y la AAW) alcanzó 846.000 personas. La explicación de este crecimiento incluye el aumento del número de personas aseguradas, una visión más amplia de los criterios que constituyen enfermedad, incluido un mayor reconocimiento de los trastornos psicológicos (en 1991: una de cada tres personas con derecho a seguro tenían diagnóstico de trastorno psicológico); un mayor desequilibrio entre las habilidades de los minusválidos que tenían empleo y las demandas del mercado laboral; el aumento de la competitividad por un puesto de trabajo; la aplicación tolerante de las normas para optar a seguros, y el nivel relativamente alto de los subsidios. En 1991 el gobierno anunció una serie de medidas legislativas y otros tipos de actuación para fomentar y ayudar a la gente a dejar los subsidios.

Los años 90 vieron un cambio de enfoque de la política, hacia una mayor responsabilidad individual y libertad de elección en lugar de limitarse a los generosos subsidios de la seguridad social. El acceso a estos subsidios se ha restringido y se ha reducido su cuantía. Los expertos han descrito la tendencia a hacer más selectivo el sistema de seguridad social y de orientarlo al mercado como una desviación del modelo de solidaridad colectiva hacia el de mercado selectivo. Ya que el principio colectivo compensaba la pérdida de ingresos, no había estímulo para fomentar la prevención y la reintegración (Klosse, 1995). Con la introducción de principios de economía de mercado se intenta estimular los intereses personales y la competitividad (para un estudio más detallado de las reformas y sus efectos, ver Aart y cols., 1996a).

En los años 90 se han dado una serie de cambios significativos, que se detallan en este informe más adelante:

- La Ley para la Reducción del Número de Solicitantes de Subsidios de 1992 (TAV), cuyo objetivo es estimular a las empresas y los empleados para prevenir las bajas por enfermedad y mantener empleados a personas con discapacidades parciales, o garantizar su reincorporación al trabajo.

- La Ley para Restringir las Solicitudes de Subsidios por Discapacidad de 1993 (TBA), en virtud de la cual se restringía la concesión de subsidios según la WAO.
- La Ley para la Reducción del Absentismo Laboral de 1994, que obliga a la empresa a pagar al menos el 70% del salario durante las primeras semanas si el trabajador recibe baja por enfermedad o incapacidad, a asumir la responsabilidad de asesorarle para fomentar su reincorporación al trabajo y a contratar proveedores privados de servicios de salud en el trabajo.
- La Ley Holandesa sobre Condiciones Laborales, enmendada en 1994, que estipula que todas las empresas deberán intentar una política de condiciones laborales orientada a prevenir el absentismo por enfermedad.
- La abolición de la Ley de Subsidios por Enfermedad en marzo de 1994 y la ampliación de la responsabilidad de la empresa de cubrir los gastos de la baja por enfermedad hasta un máximo de 12 meses.

A finales de 1996 se debatían otras medidas legislativas.

En resumen, a finales de 1996 la política seguía tres tendencias principales:

- Las obligaciones legales de fomentar y mantener el empleo de los minusválidos y prevenir la aparición de minusvalías.
- Los incentivos económicos orientados principalmente a las empresas.
- Las medidas para reducir la dependencia individual de los subsidios por discapacidad y el acceso a ellos.

### **Diseño e implantación de políticas**

La coordinación de las políticas sobre minusvalías a nivel central es responsabilidad conjunta de los ministerios que se ocupan de sanidad, vivienda, educación, trabajo e ingresos, bajo la dirección del «ministerio a cargo de la coordinación de la política sobre minusválidos». Este grupo ministerial conjunto, fundado en 1968, recibe la asis-

tencia del Comité de Dirección Interdepartamental de Políticas para Minusválidos. Además, la cámara baja del parlamento holandés tiene un Comité Especial de Políticas para Minusválidos (OMS, 1990).

El grupo de trabajo interministerial consulta con organizaciones UMBREILA tanto para personas con discapacidades físicas como mentales.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es responsable del sistema de trabajo e ingresos que cubre la política sobre el mercado laboral y la garantía de ingresos.

En 1991 el Servicio de Empleo se transfirió de una Dirección General del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a un organismo autónomo supervisado por el Ministerio. Desde entonces, las federaciones centrales de empresarios, de empleados y el gobierno central comparten la responsabilidad sobre el diseño de políticas en la Junta Central de Empleo y 28 Juntas de Empleo Regionales. Estas Juntas tienen capacidad para tomar decisiones políticas y administrativas importantes. Este modelo se ha revisado a causa del descontento general, y en 1995 se recomendó la exclusión de tres ministerios de la Junta Central y su sustitución por expertos independientes (MISEP, 1995), pero a finales de 1996 no se habían producido cambios.

El Servicio de Empleo se concentra en la orientación y la formación profesional, agencia y colocación, asistencia a personas desempleadas que buscan trabajo y la notificación de dimisiones y despidos. Están proliferando las agencias de trabajo temporal privadas, que trabajan por concesión.

Desde 1998 el Servicio de Empleo asumirá la responsabilidad legal que actualmente poseen las Juntas Industriales de Seguros (IIB) sobre la integración o reintegración de los trabajadores minusválidos.

Las municipalidades tienen responsabilidad administrativa directa sobre los programas de creación de empleo subsidiado establecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que incluyen talleres de readaptación y programas de empleo protegido.

### **Juntas de Seguros Industriales**

El Servicio de Empleo funciona como una institución independiente de las organizaciones administrativas que proporcionan subsi-



dios sociales. El sistema de seguros de desempleo y el sistema de seguros para trabajadores minusválidos los ha administrado (hasta 1997) una Junta de Seguros Industriales tripartita (IIB). Los Departamentos Municipales del Servicio Social administran los programas de asistencia para desempleados, financiados por imposición fiscal. La legislación más reciente ha pedido a las organizaciones de seguros y asistencia que trasciendan la oferta de subsidios y ayuden a los desempleados a reincorporarse al mercado laboral de forma activa (MISEP, 1995).

Estas Juntas se establecieron en diferentes sectores de la industria, bajo la dirección de representantes de patronales y sindicatos. Además de administrar los programas de seguro social nacionales han puesto en funcionamiento programas adicionales de seguros establecidos por las instituciones sociales, tales como subsidios extraordinarios por baja por enfermedad de cuantía superior al 70% de los ingresos, tal como estipula la ley. La integración o reintegración de los trabajadores con discapacidades (parciales) era responsabilidad legal de la IIB desde mediados de los 80, y lleva consigo la reintegración en la misma empresa, colocación en talleres protegidos o en una nueva empresa. Desde marzo de 1987 las organizaciones administrativas, conocidas como AdO, asumieron las funciones de la IIB. El Servicio de Empleo empezó a contratar servicios de colocación en el mercado abierto con las Juntas de Seguros, con la intención de asumir la responsabilidad legal en 1998.

La Nueva Ley de las Organizaciones Administrativas de los Programas del Seguro Social (NOSV) creó una institución nacional bipartita para encargarse de los Fondos del Seguro Nacional General para empleo y minusvalías. Su objetivo principal era la coordinación de las diferentes Juntas de Seguros. Romper el monopolio legal de las asociaciones de seguros es parte de la iniciativa destinada a reducir la incidencia de los subsidios por discapacidad.

## DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA

No hay una única definición de minusvalía ni de persona discapacitada. Las leyes referentes a los subsidios por discapacidad, empleo protegido y la WAGW utilizan cada una su propia definición.

El término oficial para referirse a los trabajadores que reciben subsidios por discapacidad es «no apto para el trabajo» y no «minusválido». Según la legislación sobre seguridad social, una persona

está legalmente incapacitada para el trabajo cuando han disminuido sus posibilidades de obtener ingresos como remuneración por su trabajo. Willems y cols. (1995) describen el proceso: Los trabajadores que solicitan subsidio por incapacidad laboral por enfermedad (condición que no se define en la legislación de la seguridad social) tienen que someterse a examen médico y valoración técnica. Un especialista del seguro sanitario, que trabaja para la IIB, realiza el examen médico, que a menudo se complementa con pruebas de especialistas clínicos, para llegar a un diagnóstico clínico y una valoración de las discapacidades físicas o mentales de la persona y de las habilidades restantes. El nivel de discapacidad laboral se mide por procedimientos técnicos. Un sistema computerizado compara las incapacidades con los requisitos de más de 7.000 ocupaciones (*Funcie identificatie systeem*, FIS, propiedad de Tica). Si se encuentra un mínimo de tres ocupaciones posibles, se considera que la persona es apta para el trabajo. La cuestión de si esos trabajos están disponibles no es relevante, siempre que existan por los menos 10 puestos de trabajo reales para tales ocupaciones. Sin embargo, si la pérdida de capacidad de ingresos es alta, puede considerarse minusválida a tal persona: el nivel de discapacidad depende de la diferencia entre los ingresos del último trabajo realizado y el del segundo mejor pagado. Se considera que hay «discapacidad total» cuando la persona que percibe un subsidio por discapacidad no puede conseguir unos ingresos mínimos como resultado de su trabajo, y se considera que hay «discapacidad parcial» cuando todavía se puede conseguir un nivel mínimo de ingresos. De hecho, existen siete categorías de discapacidad, que oscilan entre menos del 15%, del 15% al 20%, y así sucesivamente, hasta 80% a 100% de discapacidad.

## ESTADÍSTICAS

Los Países Bajos no tienen un sistema de inscripción alguno para identificar a las personas con discapacidad física dentro de la población en general. La Oficina de Planificación Sociocultural (SCP) calculaba el número de personas con discapacidades físicas a partir de unos estudios realizados en los 80 y principios de los 90, según los cuales más de un tercio de la población holandesa sufre algún tipo de discapacidad leve. Más del 11%, es decir, más de millón y medio de personas sufren una o más discapacidades consideradas graves o muy graves.

No ha habido una investigación de la población con dificultades de aprendizaje. El estudio de la SCP las definía como personas que

utilizan instalaciones para personas con discapacidades mentales y están inscritos como tales, y calculaba una cifra de 100.000 aproximadamente. Cerca del 60% tenían entre 20 y 55 años. La tabla PB.1 ofrece la diferenciación por edades y gravedad de la discapacidad mental.

**Tabla PB.1. Personas con discapacidad mental por edad y gravedad de la discapacidad, 1992**

<i>Edad</i>	<i>Grave</i>	<i>Minusvalía Leve</i>	<i>Total</i>
0-19 .....	14.000	17.900	31.900
20-34 .....	17.500	18.700	36.200
35-54 .....	14.500	10.000	24.500
>55 .....	5.000	2.600	7.600
todas edades .....	51.000	49.200	100.200

*Fuente: SCP.*

El número de personas con problemas de aprendizaje dentro de la población laboral se calcula en menos de 34.000. En 1993 cerca de 28.100 tenían empleo protegido, y cerca de 3.400 estaban en lista de espera para conseguirlo. Existen unos 200 centros de día que albergan 9.000 personas con problemas de aprendizaje. Se observa un movimiento general para optimizar el funcionamiento de los centros de día (Ward, 1992). Así, muy pocas personas con problemas de aprendizaje con edades comprendidas entre los 16 y 65 años tienen empleo remunerado competitivo. La proporción de personas que consiguen encontrar tal tipo de trabajo en talleres protegidos descendió de forma espectacular en 20 años, hasta quedar casi en 0 en 1994.

### **Empleo y trabajadores minusválidos**

Mientras el 75% de las personas no discapacitadas con edades comprendidas entre los 18 y 55 años tienen trabajo, se calcula que sólo el 40% de las personas con discapacidades leves y un tercio de las personas con discapacidades graves realizan trabajo remunerado (Timmermans y Schoemakers-Salkinoja, 1996). Desde 1981 las oficinas regionales de empleo no exigen que los minusválidos se inscriban en categorías especiales independientes del resto de personas que buscan empleo.

El gobierno decidió hace poco exigir que las empresas mantengan registros permanentes de empleados minusválidos desde 1998 para reducir las cargas fiscales según el número de trabajadores minusválidos contratados. Actualmente, este requisito es prácticamente voluntario y no existen sanciones por incumplimiento. Sin embargo, las definiciones son problemáticas.

La tabla PB.2 muestra el número de personas consideradas discapacitadas porque perciben subsidios por discapacidad y el de personas con empleo protegido. Cerca del 20% de las personas que, según la seguridad social, se consideran discapacitadas tienen un puesto de trabajo; de ellos, el 15% tienen trabajo remunerado y el 5% trabajan en centros de trabajo protegido (Klosse, 1995).

**Tabla PB.2. Minusválidos con empleo abierto y protegido, por años**

<i>Año</i>	<i>Discapacitados (definición Seguridad Social)</i>	<i>Empleo protegido</i>
1989	844.300	79.000
1990	880.800	82.200
1991	902.600	84.100
1992	912.000	85.700
1993	921.000	85.700
1994	894.300	86.600
1995	860.000	87.000

Las investigaciones han concluido que hay dos tipos de discapacidad relacionadas con la participación en el mercado laboral: las relacionadas con la atención a las personas y las relacionadas con la capacidad de las personas para el trabajo. Se postula que estos grupos a menudo no pueden cumplir los requisitos de la organización, tales como horarios y jornadas laborales, porque no pueden adaptarse a las condiciones laborales existentes.

Contamos con algo de información sobre el tipo de trabajos que realizan invidentes y sordos. Según dos estudios realizados en los Países Bajos, «más del 60% de los sordos realizan trabajos de poca importancia, tales como carpintería y mampostería» y «no parece que esto vaya a cambiar en las próximas tres generaciones», si bien cada vez

más profesiones están abiertas a los sordos (Pattipeilulu, 1993, p.27). A mediados de los 80 el trabajo más corriente para invidentes era el de operador telefónico (Unión Europea de Ciegos, 1986), pero con el avance de la tecnología las oportunidades se están reduciendo.

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

En los Países Bajos se ha prestado escasa atención a la preparación de los minusválidos para la reincorporación al trabajo. En 1991 el gasto público calculado como porcentaje del Producto Nacional Bruto, en medidas para la integración laboral de los minusválidos y en subsidios era menos del 0,01%; esta cantidad es tan baja porque se reciben muy pocas solicitudes (Aarts y cols., 1996). La importancia de la protección de ingresos y del uso de los subsidios de discapacidad como medio para salir del mercado laboral minimizó la provisión de servicios de rehabilitación (ibid.).

Las personas que llevan apartadas del mercado laboral muchos años no cuentan con las cualificaciones necesarias. Se ha argumentado que la recalificación y las oportunidades de analizar a primera vista su potencial por medio de experiencias de trabajo y prácticas constituyen una necesidad para superar la actitud negativa de las empresas frente a los trabajadores discapacitados (Den Uijl y cols., 1996).

En los Países Bajos la valoración profesional y la orientación forman parte del sistema de subsidios. En esencia, la misma agencia evalúa la discapacidad laboral, el nivel de subsidios por discapacidad y las oportunidades de empleo. Desde marzo de 1994 la agencia en cuestión (GMD, *Gemeenschappelijk Medische Dienst*) es parte integrante del GAK (*Gemeenschappelijk Administratie Kantoor*).

Cada equipo cuenta con un experto en rehabilitación profesional, un médico del seguro nacional y un asesor legal. El primero investiga las posibilidades de trabajo en empresas locales, puede recomendar formación y diseña un programa de reintegración, así como proporciona ayuda para obtener un empleo y solucionar problemas de adaptación. Además de evaluar la discapacidad laboral, el GAK intenta reducir los obstáculos para encontrar trabajo y apoyar al minusválido en el proceso de su búsqueda.

## Formación

Tradicionalmente, la formación profesional ha sido especializada en función de la naturaleza de la minusvalía. Hay dos centros de formación profesional para personas con discapacidad física. La tasa de empleo de 1989 era muy satisfactoria (el 80% de las personas de un centro encontraron trabajo en el plazo de un año), pero este éxito puede deberse en parte a los rigurosos procesos de selección (Seyfried y Lambert, 1989). En 1995 la tasa de empleo todavía era bastante alta. Existe un centro de rehabilitación que ofrece formación para personas con deficiencias visuales.

También se están adoptando políticas de integración. Por ejemplo, los Países Bajos se han fijado el objetivo de doblar la proporción de personas minusválidas que reciben formación; los planes incluyen una estructuración de los cursos en módulos flexibles que tengan en cuenta las necesidades específicas y las aptitudes de los jóvenes minusválidos (OCDE, 1992). Actualmente, el 5% de las plazas de los *Centra Vakopleiding* (CV) están reservadas para trabajadores minusválidos, con el apoyo de las Juntas Industriales de Seguros (MISEP, 1995). Los CV son instituciones dependientes del Servicio de Empleo que proporcionan reciclaje para desempleados en forma de cursos a jornada parcial o completa, con duración de 4 a 18 meses, que incluyen ocupaciones industriales y trabajos administrativos.

La formación es, principalmente, responsabilidad de los propios minusválidos y de las agencias que se ocupan de subsidios y colocación. Las investigaciones indican que las personas con minusvalías graves tienen mayores problemas para acceder a formación para adultos, no sólo por el acceso físico, sino por lo limitado de la orientación que les dan los proveedores y por la falta de materiales y métodos de enseñanza adaptados. Los costes de la formación suponen un problema en algunos casos. En 1993 el GMD financió formación para unas 10.000 personas, mientras que el grupo objeto del programa se calculaba en 100.000 en el Informe sobre Minusvalías de 1995. Las empresas invierten muy poco en formación para empleados que corren riesgo de minusvalías y absolutamente nada en formación para personas que buscan empleo (Timmermans y Schoemakers-Salkinoja, 1996).

## Colocación

En 1983 el 56% de la población seguía en situación de desempleo después de terminar sus actividades de reintegración, incluso aunque

parecían concentrarse los esfuerzos en personas jóvenes con minusvalías leves. En 1992, 102.600 personas tomaron parte en programas de reintegración del GMD, pero a finales de ese año cerca de la mitad todavía no habían conseguido empleo. El resto, según Krug (1995), se repartía como sigue:

- 26.900 volvieron a su antigua empresa.
- 14.300 encontraron trabajo en otras empresas.
- 9.200 se establecieron por cuenta propia.
- 1.800 pasaron a empleo protegido.

### **Empleo Protegido**

Se han desarrollado nuevas formas de colocación y supervisión para personas con dificultades de aprendizaje que buscan empleo. Krug (1996) señala un número de iniciativas privadas para personas con dificultades mentales con empleo en el mercado convencional según las cuales se proporcionaba un «tutor» que les acompaña, enseña en el trabajo y les ayuda a solucionar los problemas que surjan. Estos proyectos de integración laboral, junto con los esfuerzos del GMD y del GAK, han tenido unos resultados bastante satisfactorios a juzgar por el número de personas colocadas en relación con las personas aptas para el trabajo (Timmermans y Schoemakers-Salkinaja, 1995).

Al principio estas iniciativas se financiaban con recursos de diferentes procedencias, que incluían la Comisión Europea. Como medida provisional los empleados recibían un salario según productividad, complementado con un subsidio por discapacidad de hasta el 100% del salario mínimo; entre las medidas de la seguridad social se ha introducido un subsidio para cubrir los gastos de tutores en el trabajo. Cuando se apruebe la nueva ley sobre empleo protegido, las autoridades locales podrán financiar el empleo subsidiado y, para propósitos de financiación gubernamental, los puestos creados se tratarán igual que los de empleo protegido. Así, el empleo subsidiado se abrirá a todas las categorías de minusválidos (Krug, 1996).

## **START**

En 1977 el Servicio de Empleo creó START como fundación sin ánimo de lucro que participara en el mercado de agencias de trabajo temporal. Coloca a personas desempleadas que encuentran especiales problemas para acceder a un empleo. Los trabajadores minusválidos constituyen uno de sus grupos protegidos. Recientemente START se ha diversificado para proporcionar servicios de contratación y selección. En 1994 colocaron a 129.000 personas, el 3% de ellos minusválidos. Este tipo de colocación puede llevar a contratos fijos; en 1987 el número de contratos fijos firmados como resultado del trabajo temporal proporcionado por START supuso el 33% (MISEP, 1995), y los resultados para 1995 fueron muy similares.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

Hay una serie de cinco obligaciones legales: debe intentarse contratar personas con discapacidades cuando sea posible, aumentar la representación de minusválidos en la fuerza laboral, adaptar las instalaciones y el trabajo a las necesidades de los empleados minusválidos, conservar a los trabajadores que quedan en situación de minusvalía y prevenir la aparición de minusvalías.

### **Fomento del Empleo**

El artículo 2 de la WAGW de 1986 impone la obligación general de las empresas, patronales y sindicatos de cooperar para contratar personas discapacitadas cuando sea posible. Debe prestarse especial atención a la adaptación de trabajos para minusválidos cuando se crean nuevos puestos. Las autoridades sugirieron una serie de medidas voluntarias: las empresas debían colaborar para establecer una unidad de formación, mejorar las condiciones laborales, identificar o reservar puestos de trabajo adecuados para minusválidos, crear oportunidades alternativas de trabajo y utilizar los servicios de los diferentes organismos autorizados para actuar como agencias de trabajo.

Se anima a las empresas a hacer uso de las normativas de dispensación de salarios y de las oportunidades de obtener ayuda económica para la adaptación de trabajos, métodos y equipamiento (ver más adelante).



## Sistema de cuotas

En 1947 la ley de Empleo para Minusválidos impuso un sistema de cuotas y estipuló la inscripción voluntaria como «persona con capacidad reducida» en las oficinas regionales de empleo, así como la obligación de las empresas de los sectores público y privado con más de 25 empleados de contratar un 2% de personas con capacidad reducida. No se sabe con seguridad si la cuota tuvo resultados positivos. La ley no impuso criterios para decidir qué tipo de personas podían considerarse como tales y la opción de inscribirse nunca tuvo un gran uso (Krug, 1995).

La ley de 1947 fue reemplazada por la WAGE de 1986. El principio fundamental de la nueva ley era que el porcentaje de trabajadores minusválidos debería ser de un 3% a un 7%, e imponía sobre las empresas, patronales y sindicatos la obligación de facilitar, en el cumplimiento de la cuota, el empleo, en especial de personas que perciben subsidios por discapacidad. En los primeros tres años, de 1986 a 1989, este objetivo era voluntario. Daunt comenta que la WAGW era genuinamente innovadora en cuanto al «uso creativo de la dimensión temporal» como medio de ofrecer a las empresas una oportunidad justa de cumplir los requisitos (Daunt, 1991, p. 64).

Si al cabo de esos tres años no se cumplía la cuota, se planeaba imponer una cuota flexible, que oscilaba entre un 3% y un 7% en cada organización. En virtud del artículo 3(3) de la WAGW, el gobierno no debería adoptar medidas para el cumplimiento de la cuota hasta que no lo aconsejara el Consejo de la Seguridad Social, basándose en la opinión del Consejo de que un sector o parte del mismo no había realizado esfuerzos suficientes para llevar a efecto la igualdad de oportunidades de los minusválidos. Se intentaba, con esta medida, reconocer las dificultades que encuentran determinados sectores y evaluar los esfuerzos aplicados a la consecución de la igualdad de oportunidades. En virtud del artículo 4 los ministerios relevantes tendrían capacidad para eximir a las empresas que no pudieran cumplir la cuota dentro de los períodos estipulados y conceder un aplazamiento. Se observó una fuerte oposición a la imposición de cuotas por parte de las patronales (Krug, 1990).

Si no se cumplía la cuota impuesta debería pagarse una contribución económica al Fondo General para Minusválidos, que proporciona algunos de los subsidios por discapacidad y de las facilidades especiales que ofrece la GMD. La cuantía de la contribución sería de unos 10.000 florines anuales por puesto no ocupado (15/38 del sala-

rio mínimo). Las empresas de los sectores industriales en que se impuso la cuota podrían optar a una subvención de la misma cantidad anual por cada trabajador minusválidos que contrataran por encima de la cuota. Actualmente, el gobierno está considerando la introducción de primas para las empresas que exceden la cuota en forma de deducciones fiscales, que se aplicarían a partir de 1998.

Inmediatamente entró en vigor el requisito de mantener registros de empleados minusválidos y de la financiación recibida en relación con su empleo, así como de sanciones impuestas por inobservancia (artículo 10). Las sanciones por incumplimiento de estos requisitos son prisión de hasta tres meses y multa de «3ª categoría». Si se falsificara la información, la pena de prisión podría aumentar hasta cuatro años y la multa podría alcanzar la «4ª categoría» (artículo 17).

Los Países Bajos valoraron la situación en un informe publicado en 1989. A principios de 1989 había 113.600 trabajadores minusválidos contratados en virtud de los términos de la WAGW, lo que representaba un 2,2% de los trabajadores con contrato superior a 15 días de duración (Lheureux, 1991). El 15% ya contaban con empleo anteriormente. Según un representativo estudio de 4.000 empresas de todos los sectores, realizado por IVA TILBURG a principios de 1989, una media del 2,88% del total de puestos del sector privado y del 2,55% de los del sector público estaban cubiertos por personas que se autocalificaban como minusválidos o eran clasificados como tales por otras personas. Si sólo se toman en consideración las personas con incapacidad de entre un 10 y un 80%, las cifras se reducen a un 1,8% y 1,5% (Seyfried y Lambert, 1992, p. 63). Krug (1995) señala que una evaluación de la legislación al cabo de cinco años reveló que el porcentaje de personas pertenecientes al grupo objeto en el mercado laboral había crecido entre 1986 y 1992, pero todavía era sólo del 2%. Den Uijil y cols. (1996) señala que el gobierno emplea el menor porcentaje de minusválidos en comparación con el resto de los sectores industriales. Sin embargo, no parece que la ley haya conseguido su objetivo principal de reducir el número de beneficiarios de subsidios. El 75% de las 113.600 personas empleadas según los términos de la WAGW percibían subsidio por discapacidad y sólo el 2% perdió el subsidio después de comenzar el trabajo.

Dado el desequilibrio entre el 2,2% observado en 1989 en todos los sectores (incluido el público) y la cuota oficial del 5%, el gobierno concluyó que la política de imponer cuotas obligatorias en todos los sectores no era viable (Informe de la OIT del 1 de julio de 1990 al 30 de junio de 1992). Se ha sugerido que, dada la oposición de las

empresas a la imposición de cuotas obligatorias, el gobierno temía que se produjera una violación masiva de la ley (Klosse, 1995). Sin embargo, como se requería un estímulo para las empresas de todos los sectores, el gobierno decidió establecer de forma permanente las medidas de la WAGW por las cuales las empresas deberían mantener registros de los minusválidos de todas las organizaciones.

### **Adaptaciones para los trabajadores minusválidos**

La Ley de Empleo para Minusválidos de 1947 imponía sobre las empresas la obligación de adaptar el lugar de trabajo y el instrumental a las necesidades de los minusválidos. El artículo 2 de la WAGW impuso una obligación más general sobre las empresas, patronales y sindicatos de realizar las modificaciones necesarias en el puesto de trabajo para adaptarlo a los minusválidos. El artículo 6 imponía sobre las empresas la obligación legal de «adaptar la estructura y la ubicación del trabajo, la división de tareas, los métodos de producción y trabajo, el instrumental, etc., y la estructura de la empresa a las necesidades de los trabajadores minusválidos». Los inspectores podrían obligar el cumplimiento de la ley por parte de las empresas que no cumplieran esta obligación. En caso de conflicto las empresas debían apelar al ministerio.

En cuanto a la motivación de las empresas para adaptar a los empleados minusválidos, la ley de 1986 tuvo una incidencia moderada. Según la valoración nacional, publicada en 1989, de un total de 113.600 trabajadores minusválidos empleados según la WAGW, el 6% se definían como minusválidos a consecuencia de la acción de las empresas, y el 4% se beneficiaron de las adaptaciones del puesto de trabajo. Lheureux (1991) comentaba que las organizaciones responsables rara vez aplicaban sanciones para las empresas que no adaptaban el lugar de trabajo a las necesidades de sus empleados minusválidos.

Un estudio demuestra que cerca del 60% del total de trabajadores discapacitados que consiguieron trabajo (nuevo) pudieron acceder al mismo gracias a la adaptación del trabajo a su situación (Nijboer y cols., 1993).

### **Disposiciones legales para fomentar la conservación**

La Ley sobre el Entorno Laboral de 1980 obliga a las empresas a garantizar unas condiciones laborales lo mejores posibles y a

adoptar medidas para posibilitar que el empleado conserve un trabajo adecuado. Sin embargo, la falta de iniciativas para establecer medidas para un buen entorno laboral es un hecho que se ha señalado en muchas empresas (OCDE, 1992). Los Países Bajos introdujeron un sistema de subvenciones para las empresas que desarrollan proyectos orientados al entorno laboral y las que inician o desarrollan rutinas sistemáticas para la prevención y la rehabilitación precoz de los trabajadores que pertenecen a grupos marginales (ibid.).

Las investigaciones demostraron que un tercio del total de trabajadores que perciben subsidios por discapacidad opinaban que podrían seguir trabajando si la empresa hubiera hecho algún esfuerzo para adaptar las condiciones laborales a su situación física (Nijboer y cols., 1993).

Sólo se puede despedir a trabajadores minusválidos con autorización del Servicio de Empleo. La ley estipula que, normalmente, no se podrá rescindir un contrato laboral en el plazo de dos años desde la aparición de la minusvalía. La dirección regional deberá evaluar los intereses de la empresa y los del trabajador. La empresa deberá probar que no hay posibilidad de reubicar al trabajador en otro puesto, posiblemente adaptado. Si fuera necesario, el director regional puede solicitar asesoramiento especializado (Krug, 1995). Después de dos años se suele conceder autorización para el despido (Aarts y cols., 1996).

Debe solicitarse de los Tribunales Laborales una investigación sobre si la minusvalía es causa suficiente para solicitar el despido. Klosse (1995) señala que esto no siempre es fácil de determinar, y que en muchos casos la minusvalía no es aparente.

Las empresas pueden evitar la ley ofreciendo al empleado un nuevo puesto de trabajo con un nuevo contrato y un período a prueba, lo que les da la posibilidad de despedir al empleado dos meses después sin necesidad de solicitar autorización. Para evitar esto los Tribunales Laborales estipularon que sólo podría imponerse un período de prueba en el contrato en casos en que el nuevo empleo supusiera un trabajo para el que el empleado no tuviera formación o experiencia (Klosse, 1995).

Si un empleado sufriera una discapacidad que le impidiera realizar las tareas normales de su trabajo, la empresa deberá ofrecerle un puesto alternativo. Si no lo hiciera, podría tener que pagar una multa

equivalente al salario que el empleado podría haber ganado. Sin embargo, la IIB rara vez impone estas sanciones (Klosse, 1995). El hecho de que las empresas también sean clientes del IBB podría hacer que estos últimos temieran la pérdida de un cliente en un mercado cada vez más competitivo. La obligación de reubicar a los trabajadores que quedan en situación de discapacidad presenta problemas para las empresas, en especial ahora que, por la Decisión de Delegación (BBA), también debe buscarse trabajos adaptados para los empleados con discapacidad menor del 15%.

Desde enero de 1994 las empresas son responsables de la supervisión y el control de los trabajadores enfermos y deben hacer lo posible para fomentar su recuperación.

### **Prevención de minusvalías**

Recientemente, el gobierno ha introducido medidas para fomentar que las empresas prevengan la aparición de discapacidades.

El sistema «malus», abolido a finales de 1995, era una de estas medidas. Se presentó junto con un sistema de bonificaciones. El «malus» era una cantidad fija que la empresa debía pagar al Fondo General de Minusvalías cuando un empleado tenía derecho a subsidios por discapacidad o cuando éste tuviese que aumentar debido a la disminución de sus ingresos (es decir, cuando se agravara la discapacidad del empleado). La teoría era que las empresas podrían hacer lo posible para evitar tener que pagar la multa evitando que los empleados sufriesen discapacidades. Además, con la recolocación de las personas minusválidas la empresa quedaba exenta de pagar el «malus». Si la empresa no podía recolocar al trabajador o si esto no era posible en casos de incapacidad total tendría que pagarlo. Las empresas se oponían firmemente por considerarlo injusto. La sanción se aplicaba sin tener en cuenta los motivos por los que se produjo la discapacidad, y las empresas se negaban a pagar la sanción si la discapacidad se debía a factores de la vida privada del trabajador. No todas las empresas están en disposición de ofrecer trabajos alternativos.

Actualmente, las empresas tienen que asumir los riesgos de que sus trabajadores sufran enfermedades y se las considera responsables de los costes de los subsidios por enfermedad y de los costes de asesoramiento e inspección en las bajas por enfermedad durante el primer año de ésta [hasta 1996 este período era de dos semanas

(para pequeñas empresas) a seis semanas]. Puesto que ya no es posible asegurar a los trabajadores en las juntas del seguro público, para cubrir los pagos suplementarios al subsidio por enfermedad, la empresa podría escoger un seguro privado, cuyas primas se determinan según los datos de seguridad y políticas preventivas de cada empresa. Otra serie de reformas aplicará los principios de economía de mercado a los seguros por discapacidad. Según las llamadas propuestas «Pemba», que se espera entren en vigor el 1 de enero de 1998, los organismos financiadores cambiarán y se introducirán incentivos económicos a las empresas para adoptar políticas de prevención y reintegración. Con las nuevas medidas las empresas contribuirán al fondo de seguros por discapacidad y se diferenciarán las contribuciones, en función del número de empleados con discapacidad parcial o total. Las empresas podrán elegir asegurar este riesgo durante cinco años o pagar los subsidios de discapacidad ellas mismas.

Una consecuencia inesperada de estos cambios es que las empresas podrían rechazar a los minusválidos imponiendo un examen médico en los procesos de selección (Willems, 1995). Las últimas investigaciones indican que las empresas basan cada vez más sus decisiones sobre la salud o el riesgo de absentismo a la hora de contratar y despedir trabajadores (Andriessen y cols., 1995).

Desde enero de 1994 las empresas tienen la obligación de calcular los riesgos referentes a la salud, seguridad y bienestar de sus trabajadores y de adoptar medidas para eliminar o reducir el riesgo. La política sobre condiciones laborales orientada a prevenir las bajas por enfermedad deberá basarse en un inventario completo de los riesgos laborales y su evaluación por medio del servicio de salud y seguridad.

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

Los incentivos económicos constituyen una medida relativamente reciente en los Países Bajos, a excepción de las regulaciones para dispensación de salarios que precedieron la WAGW de 1986. Las medidas para estimular la demanda de trabajo de baja producción incluyen la regulación para eximir a ciertos sectores de la Ley de Salario Mínimo durante períodos específicos. Sin embargo, muy pocas empresas lo aplican, porque están vinculadas por los salarios estipulados en los convenios colectivos, que a menudo exceden del salario mínimo.

Actualmente, existe una serie de medidas económicas para la integración y conservación de empleados discapacitados. Estas medidas se dirigen a las empresas y a los empleados minusválidos.

### **Dispensa de salarios**

La WAGW especifica que los trabajadores discapacitados tienen derecho a los mismos salarios que los trabajadores no minusválidos y a las mismas horas de trabajo. Sin embargo, la empresa debe pedir autorización a la Junta Industrial de Seguros para reducir el salario de un empleado discapacitado cuya productividad sea mucho menor de la normal. En 1995 se calcula que se concedieron 540 autorizaciones (540 en 1993 y 480 en 1994). El total de personas trabajando con dispensa es mayor porque puede concederse durante períodos más largos. Por ejemplo, en 1993 había 850 dispensas (De Vos, 1996).

### **Dispensa de la obligación de complementar los subsidios por enfermedad**

Si las personas que han sido declaradas parcialmente incapacitadas para trabajar se reincorporan al trabajo, pero caen enfermas, se aumentará su subsidio de enfermedad hasta el 100% del salario que recibirían en condiciones normales, lo que significa que la empresa ya no tendría que complementar el subsidio por enfermedad, que anteriormente era del 70%. Esto sólo se aplica a algunas de las empresas del sector comercial. El número de estas concesiones era de 230 en 1994 y 420 en 1995 (De Vos, 1996).

### **Subvenciones para los costes salariales**

Todas las empresas del sector comercial que contratan personas declaradas no aptas para el trabajo pueden solicitar de la PIB una subvención para los costes salariales en virtud de la TAV. Estas subvenciones ascienden a un máximo del 20% del salario y se pagan durante un máximo de cuatro años.

### **Políticas de supervisión**

Además de las subvenciones vistas anteriormente, la TAV introdujo una subvención para supervisión a las empresas del sector co-

**Tabla PB.3. Número y cuantía de las subvenciones de coste salarial**

<i>Año</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Total florines</i>
1994	3.135	21.767.000
1995	2.661	23.304.000

*Fuente: De Vos, 1996.*

mercial, que concede al IIB, con cuantía máxima de 4.000 florines. Sólo se concede si es evidente que se necesita tiempo y esfuerzos extraordinarios para integrar en el trabajo al candidato potencial (que haya sido declarado no apto para el trabajo).

**Tabla PB.4. Número y cuantía de las subvenciones para supervisión**

<i>Año</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Total florines</i>
1994	2.179	7.060.000
1995	1.753	5.570.000

*Fuente: De Vos, 1996.*

### **Subvenciones para mejorar el lugar de trabajo**

La AAW (artículo 57a) ofrece los medios económicos para que las empresas recuperen el coste de adaptar el lugar de trabajo a las necesidades de sus empleados, tal como estipula el artículo 2 de la WAGW. Las Juntas Industriales de Seguros deciden las adaptaciones que son necesarias. En 1994 y 1995 se concedieron 730 y 660 subvenciones (De Vos, 1996).

En la mayoría de los casos, las empresas no se comprometen en programas para financiar ayudas y adaptaciones del lugar de trabajo, como los que contemplan la AAW y la WAGW, si bien se ha observado que son pocas las empresas que se oponen a estas instalaciones (Timmermans y Schoemakers-Salkinoja, 1996).

La AAW (artículo 57) ofrece los medios económicos para que las empresas puedan recuperar del IIB los costes de adaptación del trabajo, que no se limitan a un lugar de trabajo, sino a cualquiera de



ellos. Son ejemplos claros las ayudas para desplazamientos, calzado especial y costes de formación

**Tabla PB.5. Ayudas económicas del IIB para empleados**

<i>Año</i>	<i>Cifras</i>	<i>Total florines educación</i>	<i>Total florines excepto educación</i>
1994	4.900	1.100	3.800
1995	660	7.000	2.500

*Fuente: De Vos, 1996.*

Puesto que las ayudas económicas contempladas en los artículos 57 y 57a de la AAW pueden concederse durante más años, el total de trabajadores que se acogen a medidas especiales es más alto (no se conocen cifras exactas).

### **Asistencia personal**

En febrero de 1994 se introdujo una ayuda económica para asistencia personal en el trabajo, que se aplica a las personas que sólo podrían mantener un puesto de trabajo convencional si contaran con asistencia personal. La empresa puede percibir una compensación del 15% de las horas que trabaja el empleado. Se han utilizado estas ayudas en algunos proyectos de tutela experimentales con personas con discapacidad mental (Krug, 1995).

En 1995 el 0,01% de la población laboral del sector privado recibía asistencia personal (De Vos, 1996).

### **Resultados de las medidas económicas**

Las investigaciones han demostrado que estas medidas han surtido un efecto muy limitado, en especial las subvenciones de costes salariales y la exención de la obligación de pagar el 70% de los salarios de los trabajadores que cayeran enfermos (artículo 29b de la ZW). Las subvenciones son temporales e insuficientes para superar la reticencia de las empresas a contratar trabajadores con menor productividad (Den Uijl y cols., 1996). Las empresas rara vez reclaman compensación por los gastos de adaptación y formación.

Según Krug (1996) los estudios han demostrado que las empresas prefieren mantener a los trabajadores que han quedado en situación de discapacidad antes que contratar nuevos empleados discapacitados.

La falta de concienciación de empresas y empleados, la reticencia a aceptar que existen necesidades y los frecuentes cambios de una legislación fragmentada (Den Uijl y cols., 1996) han sido factores importantes, si bien el mayor obstáculo es la «selección de riesgos» de las empresas, que prefieren contratar trabajadores que no corran riesgos de caer enfermos. Este riesgo influye más que los beneficios derivados de las subvenciones de costes salariales y otras medidas de compensación económica (Den Uijl y cols., 1996).

### **Propuestas actuales**

Para contrarrestar la selección el gobierno propone ampliar las medidas para reintegración (complementos salariales, subvenciones de los costes salariales, empleo a prueba y regulaciones para trabajadores de edad avanzada). El gobierno intenta añadir una reducción de primas para empleados con enfermedades crónicas, evaluar hasta qué punto se aplica la «selección de riesgo», crear un centro de información para la contratación y selección, fomentar el asesoramiento y la experiencia y combinar las propuestas para la reintegración de la Ley de Reintegración que se está redactando actualmente y que se espera presentar al Parlamento a mediados de 1997, cuya entrada en vigor se espera para enero de 1998.

### **Apoyo económico para trabajadores discapacitados**

Un empleado que no tenga plena productividad puede recibir un salario parcial, más un subsidio parcial, que, en combinación, suelen alcanzar cerca del 85% del salario mínimo. Desde febrero de 1994 el nivel del subsidio es más alto en los casos en que el empleado podría optar a trabajo protegido. En este caso, el salario parcial más el subsidio suelen llegar al 100% del salario mínimo (Krug, 1995).

Existen varias posibilidades para mantener los subsidios durante un período de tiempo limitado una vez comienza el trabajo o la formación. Como incentivo para encontrar y conservar un empleo, una persona discapacitada puede conservar su subsidio en lugar del salario.

Las regulaciones orientadas específicamente a eliminar obstáculos para los trabajadores discapacitados incluyen los complementos salariales (artículo 60 de la WAO) y regulaciones para trabajadores de edad avanzada (artículo 61 de la WAO).

### **Empleo por cuenta propia**

No existen ayudas estatales para las personas que se establecen como autónomos, pero los minusválidos pueden acogerse a las medidas para desempleados. Algunas iniciativas privadas han fomentado la ayuda para establecerse como autónomos, ofreciendo orientación profesional y apoyo, especialmente la AVO, descrita por Seyfried y Lambert (1989) como una organización especializada en el apoyo al autoempleo y que recibe subvención estatal (CE, 1988).

Existen medidas de apoyo económico para que los trabajadores autónomos que quedan en situación de minusvalía puedan seguir trabajando.

### **MEDIDAS PARA LIMITAR LOS SUBSIDIOS POR DISCAPACIDAD**

Otra tendencia política es controlar los requisitos para optar a subsidios por discapacidad. En los Países Bajos la compensación por pérdida de la capacidad de obtener ingresos corre a cargo de un programa de seguro por discapacidad a dos niveles. El primero es universal y el criterio que se aplica es la ciudadanía. Estos subsidios, adjudicados en función de un análisis de recursos, se destinan a personas cuya discapacidad es de nacimiento o de la infancia (es decir, antes de los 18 años) y a personas que quedaron en situación de discapacidad antes de los 28 años, pero que nunca habían tenido empleo, así como a autónomos. Las personas que reciben un salario deben participar en el programa de segundo nivel. No existe un número mínimo de años de contribución, pero en 1993 se introdujo un sistema de suplementos en función de la edad.

Hasta 1987 la ley prescribía que la adjudicación de subsidios debería tener en cuenta la limitación de oportunidades en el mercado laboral. Una generosa interpretación de esta consideración llevó a que se concedieran subsidios completos a casi todas las personas cuya limitación de ingresos sobrepasaba el 15%. Sin embargo, como la abolición de esta medida no frenó el aumento de beneficiarios,

entre 1992 y 1994 se introdujeron nuevas enmiendas. Uno de los cambios más significativos fue la concesión de subsidios durante un período de tiempo fijo de cinco años, al cabo de los cuales se reevaluaba la discapacidad. A finales de 1995 el 75% de los beneficiarios todavía tenían subsidios por discapacidad total.

Desde agosto de 1993, cuando se definió de forma más estricta la minusvalía, se han revisado los beneficiarios de edad inferior a 50 años, lo cual ha llevado a la terminación o reclasificación en muchos casos. En 1994 y 1995 se reevaluaron 91.500 beneficiarios menores de 40 años; el 29% perdieron los subsidios y el 16% vieron sus subsidios reducidos, al ser reclasificados en una categoría inferior (Aarts y cols., 1996). En 1994 y 1995 los empleados minusválidos del sector privado que recibían subsidios del seguro de discapacidad se redujeron en un 2% y 6%, respectivamente (ibid.). Sin embargo, la aplicación de los nuevos criterios de aptitud para el trabajo parecen haber producido un aumento de solicitudes de subsidios por discapacidad (Gründemann, 1995).

## EMPLEO PROTEGIDO<sup>2</sup>

El empleo protegido en los Países Bajos se conoce con el término de «empleo social». Su historia se remonta al siglo XIX, cuando las organizaciones privadas empezaron a dirigir instituciones de trabajo especial para minusválidos y las autoridades locales podían ofrecer algunos trabajos como «ayudas para indigentes». La participación del gobierno central comenzó a partir de un informe del Comité de Estado publicado en 1938 (Krug, 1996). Desde finales de los años 50 las medidas paliativas del desempleo de personas cualificadas se fundieron con los talleres protegidos para minusválidos en un programa de subsidios de las autoridades centrales a las municipales. Con este apoyo económico el empleo social aumentó rápidamente de unos 50 a 100 talleres con 25.000 empleados en el momento en que, en 1969, entró en vigor la Ley de Empleo Protegido (WSW). El apoyo económico continuo fomentó el crecimiento ininterrumpido; en 1984 había ya 359 talleres y 82.000 empleados. Dado su alto coste, el gobierno introdujo varias medidas de control *ad hoc*, y el número de empleados disminuyó temporalmente en dos o tres mil. En 1989 el nuevo sistema presupuestario redujo los costes del gobierno central. A mediados de

---

<sup>2</sup> Agradecemos la sustancial contribución de Heleen Heinsbroek, National Overlegorgaan Sociale Werkvoor Ziening (NOSW).

1996 había 87.000 personas (de una mano de obra de 6,7 millones) empleados en cerca de 250 talleres.

Desde 1989 tiene lugar una reestructuración radical de las relaciones entre las autoridades centrales y locales a nivel experimental. Originariamente, su duración iba a ser de cuatro a seis años, pero continuó en 1997 y fue seguida de una nueva ley para reemplazar la WSW en enero de 1998. Las propuestas de la nueva ley se introdujeron en junio de 1996 y se presentaron al Parlamento a finales de ese año. Los detalles que se decidan durante 1997 se llevarán a efecto por Orden del Consejo. El gobierno cree que debería revisarse sustancialmente la ley debido al cambio de ideas sobre el empleo protegido, los cambios de las relaciones con el gobierno y el deseo de relacionar el sistema de empleo protegido con otras medidas de los programas de integración laboral. Con la nueva ley el Ministerio espera solucionar el problema del constante crecimiento de las listas de espera para plazas de empleo protegido. Desde 1988 a 1995 las listas de espera han aumentado de 8.300 a 21.900 (Krug, 1996). El objetivo principal de la ley sigue siendo ofrecer un marco para el empleo de personas con discapacidad y definir las responsabilidades de las municipalidades.

El siguiente estudio revisa la situación actual, describe los recientes cambios de la política y esboza las propuestas legislativas hasta diciembre de 1996.

### **Objetivos y grupos protegidos**

La Ley de Empleo Protegido (WSW) de 1969 estipula que «las autoridades locales tomarán las medidas necesarias para ayudar a las personas que son aptas para el trabajo, pero para las que no existen, al menos por el momento, oportunidades de trabajar en condiciones normales por razones predominantemente personales un empleo remunerado en condiciones adaptadas cuyas labores estén orientadas principalmente a la conservación, recuperación o fomento de su capacidad de trabajo» (artículo 7, 1). Según la circular del Ministerio de Asuntos Sociales, se consideran «razones personales» las consecuencias de enfermedades o accidentes, de deficiencias físicas y/o intelectuales congénitas, o dificultades de adaptación causadas por motivos físicos, mentales o sociales, independientemente de su relación con la edad, personalidad o experiencias vitales. Esta definición incluye también a las personas que sufren problemas de adaptación social. El término «predominantemente» permite a las organizaciones

de empleo social admitir a personas desempleadas para mitigar la presión sobre el mercado laboral (Samoy, 1992; Klosse, 1995).

Hasta 1992 se clasificaba a los empleados en una de dos categorías según su aptitud para el trabajo: la categoría A comprendía a las personas que, en una situación adaptada, podrían trabajar normalmente y cuyo nivel de productividad era al menos de un tercio de los que podría razonablemente esperarse de un trabajador no minusválido, y la categoría B comprendía a las personas que no podían alcanzar un nivel de productividad preestablecido, pero cuyo bienestar dependía de un empleo debidamente adaptado. La imprecisión de las definiciones y del modo en que se aplicaban llevó a algunos autores a denominar el empleo social como un «receptáculo» cuyo contenido podía variar según la trayectoria del mercado laboral (Samoy, 1992).

Actualmente, ambas categorías están integradas. Los trabajadores de la antigua categoría B, que anteriormente recibían un salario por debajo del mínimo, complementado con subsidios, ahora están incluidos dentro de un sistema integrado de salarios. La clasificación en cinco apartados se basa en el tipo de discapacidad: física, mental leve, mental moderada, psíquica y no clasificable clínicamente.

La nueva ley propone una definición más estricta del grupo protegido: las oportunidades de trabajo serán únicamente para las personas que, como resultado de deficiencias físicas, mentales o psíquicas, son capaces de trabajar pero solamente en condiciones adaptadas. Así, se limitarán las oportunidades para las personas desempleadas descritas como desfavorecidas socialmente (que actualmente se incluyen en el quinto tipo). Los criterios propuestos para la definición de aptitud para el trabajo también limitarán el grupo protegido. Las organizaciones de empleo social han expresado su preocupación por la influencia de la restricción del grupo protegido sobre su viabilidad.

Actualmente, todo empleado potencial debe estar inscrito como persona en busca de empleo en los centros de trabajo regionales, que deben emitir un certificado que indique que, en un futuro próximo, esa persona no podrá colocarse en el mercado laboral abierto o que no está capacitada para seguir la formación necesaria. Las municipalidades son responsables de decidir dónde colocar al candidato, con el asesoramiento de una comisión de la WSW. En muchos casos hay lista de espera. A menudo hay un período de prueba de unos dos meses o un período de trabajo supervisado de al menos cuatro semanas. Se puede colocar a una persona con trabajo a prueba o en observación al principio en un centro de evaluación y formación, un

centro de rehabilitación profesional o un centro de formación a distancia antes de trasladarla a una unidad de producción (Samoy, 1992).

El gobierno introdujo en 1993 las nuevas normas de admisión de trabajadores para evitar que se vean perjudicados por el nuevo sistema de asignación presupuestaria (ver más adelante). Las listas de espera se gestionan actualmente por orden de inscripción; sin embargo, una organización puede ignorar este principio en un máximo del 25% de las contrataciones si es urgente rellenar las vacantes. La colocación debe también reflejar proporcionalmente las diferentes categorías de discapacidades de las listas de espera. Sólo puede despedirse a un empleado con el menor nivel de productividad si existe colocación alternativa, normalmente en un centro de día. Sin embargo, los centros de día también tienen largas listas de espera.

Se ha propuesto un nuevo sistema independiente para determinar qué personas pertenecen al grupo protegido, asignado al Servicio de Indicación del Estado, bajo el Ministerio de Asuntos Sociales. Las municipalidades instalarán un comité asesor que incluye expertos en trabajo, mercado laboral y aspectos médicos y psicológicos. No podrán participar en la toma de decisiones, pero sí indicar si un candidato forma parte del grupo protegido, si deberá trabajar en empleo protegido o subsidiado y qué categoría de discapacidad pertenece (leve, moderada o grave). El Servicio de Indicación del Estado analizará los procedimientos que se han aplicado y la decisión tomada y emitirá su indicación para cada candidato en forma de decreto.

Si un candidato no puede optar a trabajo protegido ni subsidiado, se le remitirá a la municipalidad, que es responsable de otros tipos de programas de empleo subsidiado o a los centros de trabajo regionales para su mediación en el trabajo regular, o a una institución de asistencia de día.

Se ha propuesto revisar las condiciones de los futuros empleados al cabo de dos años de trabajo.

Los contratos de empleo protegido se rescindirán cuando el empleado no coopere o deje de pertenecer al grupo protegido. En este último caso el despido se hará efectivo en cuanto se encuentre disponible un centro de asistencia de día o la persona rechace una oferta de trabajo adecuada dentro del mercado laboral regular.

Los programas de integración en el mercado laboral quedarán englobados dentro de la ley sobre la participación de los desempleados (WIW) a partir de 1998, lo que creará un marco común para los diferentes tipos de subsidios de desempleo para minusválidos, personas con largos períodos de desempleo y jóvenes desempleados a nivel local. Se armonizará la remuneración y las horas de trabajo.

## **Organización**

Durante los últimos años se ha reducido el número de organizaciones de empleo protegido como resultado de la formación de nuevos y más amplios territorios bajo la administración del gobierno local y la amalgamación de organizaciones locales. A finales de 1996 había 101 organizaciones de empleo protegido, con cerca de 250 talleres que trabajaban a nivel local o regional.

Hay varios modelos de organización. Existen dos formas de organización pública: grandes autoridades locales que aplican la ley de forma independiente y un número de autoridades locales que se combinan para realizar la WSW. Catorce de las 101 organizaciones están gobernadas por una única municipalidad que en algunos casos también implanta la WSW en otras municipalidades vecinas. El resto de las organizaciones están gobernadas por grupos de municipalidades.

Sólo algunas de las organizaciones de empleo protegido son privadas. Algunas de ellas son fundaciones y desde 1995 dos son sociedades de responsabilidad limitada. Sin embargo, en todos los casos, el gobierno tiene representación en la junta directiva.

Toda organización de empleo social deberá tener la estructura de producción en la medida de lo posible. La dirección y la plantilla son empleados del gobierno local. Cerca de 7.750 funcionarios desempeñan funciones de este tipo. Los empleados tienen un contrato laboral sujeto a la WSW. A mediados de 1996 en las 101 organizaciones había un total de 87.000 personas empleadas en virtud de esta ley, lo que representaba el equivalente a 81.500 puestos de trabajo a jornada completa (38 horas semanales).

## **Condiciones laborales**

La situación legal de las personas empleadas en virtud de la WSW y los términos de su empleo se contemplan en las regulaciones



del gobierno central. Mientras que las autoridades locales cumplen la WSW, la mayoría de los costes corren a cargo del Estado. Las municipalidades emplean y pagan a los trabajadores. Se clasifican los puestos de trabajo y se remunera a los empleados de acuerdo con el puesto, no con su productividad. Existen nueve escalas salariales diferentes, la más baja de las cuales corresponde al salario mínimo. Se asegura a los empleados contra el riesgo de desempleo, enfermedad y discapacidad. Anteriormente un gran porcentaje de empleados (42,2% en 1998) recibían subsidio por discapacidad además del salario, pero debido a las recientes revaloraciones de la gravedad de las discapacidades y del derecho a recibir subsidios por discapacidad no se sabe en este momento cuántas personas empleadas en virtud de la WSW reciben subsidio por discapacidad además del salario. El contrato es un contrato laboral especial que trasciende la esfera del derecho laboral. Desde 1997 se ha reducido la semana laboral de 38 a 36 horas, y se permite el trabajo a tiempo parcial por razones médicas o personales.

Las medidas salariales propuestas en la nueva ley estipulan el salario mínimo para todos los empleados durante los primeros dos años (para fomentar la transición al empleo abierto). Después de la reindicación y si el empleado pertenece a un grupo protegido, se concederá un salario, calculado según las funciones realizadas y no según la productividad, como se venía haciendo hasta ahora. El máximo de horas laborales será de 32, lo cual no variará después de los dos primeros años de empleo. Cuando entre en vigor el proyecto de ley, el derecho civil regulará los contratos laborales, y se producirán debates entre los sindicatos y la unión holandesa de municipalidades.

Las críticas a estas propuestas se centran en la diferenciación de situaciones laborales y en la reducción de la semana laboral. Es poco probable que una remuneración basada en el salario mínimo y una semana laboral de 32 horas resulten atractivas para un minusválido que reciba subsidios por discapacidad, y se espera que esto repercuta sobre productividad e ingresos.

## Actividades

Se ha observado un cambio gradual del sector industrial al de servicios, y en conexión con él de la colocación interna a la externa.

Cada organización de empleo social proporciona una o más de las siguientes unidades:

- Trabajo industrial (electrónica, metalurgia, embalado, montaje, bicicletas, muebles).
- Trabajo administrativo (impresión, reproducción, introducción de datos, folletos, revistas, mailing).
- Trabajo técnico, cultural y civil (mantenimiento de parques y jardines públicos, cultivo de plantas y flores, construcción, pintura, reparación de carreteras).
- Servicios (catering, seguridad, limpieza).

Cerca de la mitad de los trabajadores pertenecen a las unidades de trabajo industrial, aproximadamente el 30% a mantenimiento de parques y obras públicas y cerca del 14% a administración e imprenta.

Los talleres protegidos ofrecen una serie de trabajos externos. Formalmente, los empleados siguen siendo miembros de los talleres, pero las organizaciones que contratan a estos minusválidos son responsables de su orientación y apoyo. Estos trabajos son más frecuentes en el sector público. A finales de 1984 el 13% de los empleados de los talleres protegidos tenían trabajo externo. En 1991 la proporción era del 12,1%, y aumentó al 13,2% en 1995. La tabla PB.6 muestra los tipos de colocación interna y externa a finales de 1995.

La mayoría de las organizaciones de empleo social tienen centros de evaluación y formación que orientan, evalúan y observan a los empleados potenciales con el propósito de buscarles un puesto adecuado dentro o fuera de la organización. En virtud de esta nueva ley, en los casos en que la valoración forma parte de los procedimientos utilizados para realizar la indicación se espera que los centros de evaluación se independicen de las organizaciones de empleo protegido.

Últimamente se ofrecen más medidas de formación y rehabilitación a otros programas de integración laboral. Otras secciones de las organizaciones de empleo protegido facilitan estos programas locales o regionales ofreciendo formación, evaluación, admisión, valoración, prácticas, oportunidades laborales e instrumentos de integración.

## **Empleados**

La información sobre las personas con empleo social proviene de las estadísticas anuales de 1995 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El 31 de diciembre de 1995 había 85.576 empleados, el 80% de los cuales eran varones y el 20% mujeres; la tabla PB.7 desglosa estos datos por edades.

**Tabla PB.6. Actividades organizadas por los talleres protegidos a finales de 1995**

	<i>Colocación interna</i>	<i>Colocación externa</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
A) Metalurgia y electrónica (electrotecnia) ...	11.685	122.000	11.807	14,5
B) Manipulación de maderas .....	3.408	64.000	3.472	4,3
C) Textil, confección, embalaje .....	16.984	231.000	17.215	21,2
D) Imprenta .....	3.507	327.000	3.834	4,7
E) Administrativo .....	1.973	2.257	4.230	5,2
F) Ingeniería civil (construcción, etc.) Cultivo (jardinería) .....	19.761	1.677	21.438	26,4
G) Mantenimiento (plantas y árboles) .....	2.312	66.000	2.378	2,9
H) Actividades no lucrativas ....	46.000	255.000	301.000	0,4
I) Colocación interna .....	6.922	—	6.922	8,5
J) Resto de actividades .....	3.854	5.717	9.571	11,8
Total .....	70.545 (86,8%)	10.714 (13,2%)	81.168	100,0

*Fuente: Informe Estadístico Anual, 1995. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.*

**Tabla PB.7. Empleados de los talleres protegidos por edades, 1995**

<i>Edad</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
15-24	4.079	5
25-34	20.363	24
35-44	27.135	31
45-54	24.667	28
55-64	10.333	12

La distribución por edades es comparable a los datos de 1988 que cita Samoy (1992). Las cifras de personas menores de 25 años disminuyeron del 10% al 5% del total, mientras que la proporción de personas mayores de 55 permaneció muy similar. La población de los tres grupos intermedios ha envejecido desde 1988.

Se clasifica a los empleados según su minusvalía.

**Tabla PB.8. Empleados de los talleres protegidos según minusvalías, 1995**

<i>Minusvalía</i>		<i>Número</i>	<i>%</i>
Física	(código 1)	37.509	44
Mental leve	(código 2A)	24.941	29
Mental moderada	(código 2B)	3.303	4
Psiquiátrica	(código 3)	14.519	17
No clasificable clínicamente	(código 4)	6.304	7

Esa nueva categorización, que se aplica desde 1992, es comparable con la clasificación de Samoy de 1988 en cuatro categorías según el origen clínico. Observó un 43% de personas con discapacidades físicas, un 31% de personas con discapacidades mentales, un 16% de enfermos mentales y un 10% no clasificable.

### **Medidas económicas**

Los elementos centrales para reestructurar las relaciones entre el gobierno central, las autoridades municipales y las organizaciones de empleo social vienen dados por la introducción de un nuevo sistema de distribución presupuestaria y un aumento de la responsabilidad de las municipalidades sobre estas organizaciones. La legislación que prescribe la organización de las empresas de empleo social se derogó en 1989 y se redujo al mínimo la supervisión estatal.

### **El nuevo sistema de distribución presupuestaria**

Krug (1990, 1995 y 1996) ofrece un análisis oficial de los cambios impuestos para frenar el aumento de los costes que supone el

empleo social. Anteriormente había dos elementos económicos. Todos los costes salariales de los empleados los compensaba el gobierno central. En segundo lugar, todos los costes extraordinarios restantes una vez calculados los resultados netos de las actividades productivas los compartían el gobierno central (80%) y las autoridades locales (20%). El nuevo sistema de distribución presupuestaria intenta controlar los costes que afronta el gobierno central en relación con el trabajo protegido, garantizar que las autoridades locales dispongan de los presupuestos antes del comienzo del año e incentivar una gestión eficiente a nivel local.

Con este nuevo sistema una empresa recibe anualmente un presupuesto fijo del gobierno central, que se determina en función de una compensación estándar por cada puesto de trabajo a jornada completa. Además, puede aumentarse el presupuesto con incentivos económicos. La compensación estándar se calcula dividiendo el presupuesto total entre el número de puestos del país. Esta cifra, en caso de necesidad, se ajusta a cada empresa según las diferencias económicas entre las regiones, diferencias de organización o características de los empleados. Así, se reducirá si la población de una empresa es relativamente joven o si el número de empleados con discapacidades físicas es superior a la media. Las investigaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales han demostrado que los factores económicos y organizativos regionales no han influido en gran medida sobre las diferencias en costes.

El número de trabajos por los que se puede obtener compensación corresponde a la diferencia entre el número de puestos existentes, menos el número de personas que se calcula que dejará sus puestos a lo largo del año, más una cantidad fija de las listas de espera. Esta cantidad fija se calcula dividiendo el flujo calculado sobre el total del país por el total de personas en las listas de espera. Así, todas las personas de las listas de espera tienen las mismas oportunidades de conseguir empleo. Las empresas con largas listas de espera reciben un presupuesto más alto que las que no tienen listas de espera. El tercer elemento del sistema de distribución presupuestaria lo constituyen los incentivos, es decir, un complemento temporal para fomentar objetivos específicos tales como la transición al empleo abierto (ver más adelante).

Cuando la productividad de una empresa es superior a la media, u obtiene grandes beneficios de la venta de sus productos, puede utilizarse el excedente presupuestario para la creación de nuevos puestos o inversiones extraordinarias. Los nuevos puestos se toman

en consideración a la hora de calcular el total de puestos con vistas a los presupuestos del año siguiente. Puesto que el gobierno central tiene un presupuesto fijo para empleo social, el aumento de los puestos de trabajo protegido hace que disminuya la cuantía de la compensación estándar. Las empresas de empleo social se fuerzan entre ellas para aumentar la productividad.

### *Resultados*

Desde el punto de vista del gobierno los resultados de este fomento de la productividad son muy «remarcables» (Krug, 1995). Al comienzo del experimento el rendimiento bruto era de 767 millones de florines, que aumentó hasta 1.139 millones en 1993. En este mismo período el número de empleados discapacitados pasó de 78.000 en 1988 a casi 86.000 a finales de 1993, sin que se registrase un aumento de los presupuestos estatales, a excepción de los aumentos acordados por la subida del nivel salarial. Incluso fue posible recortar la financiación estatal sin pérdidas de puestos de trabajo (Krug, 1996).

Sin embargo, este sistema tuvo efectos económicos negativos sobre las organizaciones de empleo protegido de las municipalidades. Cada vez más organizaciones sufren déficit: el 50% en 1993 y el 80% en 1995. El nuevo sistema provoca una reducción constante de las subvenciones. La limitación de oportunidades de creación de reservas observada desde 1989 aumentó las dificultades. La contribución de las municipalidades ha aumentado de 743 florines por jornada completa en 1991 a 1.200 en 1995.

El fomento de la eficiencia ha afectado a la organización del empleo protegido de diversas formas. Generalmente, la organización ha dejado de centrarse en la asistencia y se ha acercado a la de las empresas comerciales. Ha descendido la relación entre plantilla y empleados, y éstos toman parte en las funciones de gestión y dirección. Los procesos de producción se han mecanizado y se han cerrado los departamentos no rentables. Han crecido las industrias que se basan en intensidad de trabajo y no de capital, y se ha fomentado la colocación externa, la formación y la educación. Muchas organizaciones se han reestructurado o amalgamado y ha aumentado la cooperación con otros talleres y con instituciones privadas (NOSW, comunicación personal).

Las consecuencias sobre los minusválidos es que se han reducido las oportunidades de trabajo en condiciones adaptadas como medio

de rehabilitación e independencia social (Klosse, 1995). Klosse señala que «en los últimos años el número de empleados de categoría B ha descendido en un 40%». Los proyectos municipales cumplen en parte su cometido, por medio de programas de empleo protegido, para ayudar a las personas con discapacidades graves a encontrar un puesto de trabajo en el mercado laboral abierto.

Para evitar que el sistema perjudique a los empleados más desfavorecidos, el gobierno obliga a las empresas a evaluar anualmente la capacidad y la actitud de cada empleado y a determinar si se le puede ofrecer un puesto más adecuado.

En virtud de la nueva ley se mantendrá el principio de financiación presupuestaria. Sin embargo, el cambio más importante es que el nivel de discapacidad laboral (leve, moderada o grave) afectará a la cuantía anual del subsidio. Se determinará una cuantía diferente para cada una de las tres categorías, que será independiente del coste salarial, de los costes de organización (apoyo, inversiones) y de la productividad y la remuneración por cada empleado. La intención del gobierno es contrarrestar la tendencia a contratar a los trabajadores más productivos y con minusvalías más leves.

La opinión del NOSW y de las municipalidades es que el sistema propuesto aumentará las dificultades presupuestarias de las organizaciones de empleo social. Abogan por una división de responsabilidades más igualitaria entre el gobierno central y las autoridades locales.

### **Transición al empleo abierto**

Uno de los principales objetivos de la política de empleo protegido es fomentar que los trabajadores que han recuperado su capacidad laboral dejen los talleres de readaptación y acepten puestos de trabajo en el mercado laboral abierto. Sin embargo, el número de personas que han pasado de trabajo protegido a empleo abierto ha disminuido a lo largo de los años. En 1972, 1.900 personas, de un total de 44.000, pasaron al mercado laboral abierto; en 1977, mientras la población había aumentado a 67.000, el número de personas que aceptaron un empleo regular descendió a 960. En 1988 el total era de 78.000 y sólo 300 pasaron al empleo abierto (Krug, 1990). Actualmente, la tasa de transición es de menos del 0,5% anual.

Krug (1990) identifica cierto número de explicaciones de naturaleza histórica: los salarios que se pagan en el empleo social son

comparables a los de muchos sectores de la industria; el alto índice de desempleo de finales de los años 70 y principios de los 80 animó a las empresas a contratar personas que no habían tenido contacto con el empleo social; las organizaciones de empleo social dejaron de formular políticas de transición como consecuencia de esta recesión; las organizaciones eran reticentes a asumir los costes que supone reemplazar a los empleados que se marchan. Samoy (1992) añade el tema de que las empresas temen contratar trabajadores inferiores, con productividad menor que los que se han ido.

En 1990 el gobierno inició una política para estimular la transición. El primer paso fue considerar la transición al empleo abierto como uno de los objetivos operacionales de las autoridades locales encargadas del cumplimiento de la Ley de Empleo Protegido. El nivel de transición que debía alcanzarse se calculó en un 1% anual. Después de evaluar diferentes modelos, incluido un subsidio fijo temporal para todo empleado que pasara al empleo abierto, el gobierno decidió imponer un sistema de incentivos y sanciones. Hay un incentivo económico por exceder la cuota del 1%, que aumenta cuando se excede el 1,5%. Pero cuando no se alcanza se paga una multa por cada persona que falte hasta alcanzar la cuota. Según las organizaciones, transcurridos los primeros años, no se dispone de mucho «material para la transición» ni en las organizaciones ni en las listas de espera.

Se ha animado a las organizaciones a considerar la colocación externa como un medio para la transición, pues las investigaciones han revelado que entre 1981 y 1988 las mayores cifras de transición se alcanzaron entre los empleados colocados en agencias gubernamentales u organizaciones sin ánimo de lucro. Se espera que las organizaciones desarrollen programas de rehabilitación específicos para fomentar la transición como medio de combinar asesoramiento, formación, colocación externa y asistencia activa en la búsqueda de empleo.

Los costes adicionales de formación y orientación se pueden cubrir de diferentes formas: Una posibilidad es utilizar el «Programa para la integración en el mercado laboral de personas con largos períodos de desempleo». Según este programa, se trata a los empleados de las empresas de trabajo social en las mismas condiciones que los que sufren largos períodos de desempleo.

Además se introdujo la posibilidad de firmar contratos con empresas de trabajo social. A finales de 1996 cerca de 700 empleados



tenían este tipo de contratos. A menudo se ofrece a los empleados la posibilidad de elegir entre contratos temporales e indefinidos. Dados los pocos cambios de los puestos de trabajo y de los contratos, esta medida sólo puede aplicarse a trabajadores nuevos.

Se garantiza al empleado la posibilidad de volver a su trabajo en la empresa después de un año si no consigue adaptarse a trabajo regular. Si el nuevo empleado no desea continuar con el contrato, o si considera que el empleo está por encima de su capacidad, puede volver al empleo protegido sin quedar en lista de espera, como los candidatos nuevos. En la práctica, esta medida casi no se utiliza, pero sirve para aumentar la confianza de los empleados (Krug, 1990).

Tal como admite Krug (1996), las políticas para fomentar la transición no han tenido gran éxito hasta el momento. Entre los factores que dificultan la transición podemos señalar los objetivos de producción interna, la situación del mercado laboral local o regional, la política estatal sobre subsidios por enfermedad, que desincentiva a las empresas para contratar trabajadores minusválidos, y los salarios y condiciones laborales del empleo protegido en comparación con el empleo abierto. Los resultados del Proyecto Horizon NOSW [Iniciativa Europea para el Empleo Protegido (EISW), 1992-1994] revelaron que las organizaciones necesitan un modo de actuación integrado para fomentar la transición. Estas políticas incorporan la concienciación global sobre las posibilidades y la importancia de la adquisición de servicios de enseñanza y formación.

Con la nueva ley se espera que el grupo protegido sólo comprenda personas que, como resultado de una deficiencia física, mental o psiquiátrica, sólo puedan trabajar en entornos y condiciones adaptados que no puedan ofrecer las empresas convencionales. Así, se espera que, en el futuro, el trabajo protegido tenga una función menos integradora.

## RESUMEN

Históricamente, las políticas sobre minusválidos en los Países Bajos se han centrado en los servicios de protección para el bienestar social y ofertas de instituciones especializadas según el tipo de discapacidad. Los minusválidos que terminan la educación especial tienden a entrar en grandes instituciones de empleo social (empleo protegido) y muy pocas personas con dificultades de aprendizaje tienen empleo

en el mercado laboral abierto. Las personas con enfermedades mentales largas también tienen poca representación.

Desde los años 80 las políticas de fomento del empleo de personas con discapacidad parcial tienden a centrarse en los altos índices de bajas por enfermedad y en el creciente número de personas que perciben subsidios por discapacidad. Ha habido una serie de reformas radicales del sistema de seguridad social y se han creado nuevas obligaciones e incentivos para fomentar la reincorporación al trabajo de personas que perciben subsidios por discapacidad y evitar que las personas que quedan en situación de discapacidad recurran a los subsidios. Los años 90 han visto un nuevo enfoque de la política hacia la responsabilidad individual y la libertad de elección. La tendencia a hacer más selectivo el sistema de seguridad social y orientarlo al mercado ha marcado un cambio radical del principio holandés de solidaridad y responsabilidad colectiva.

El Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales es responsable de la política del mercado laboral y de garantizar ingresos. La Junta Central de Empleo, cuya responsabilidad comparten las patronales, sindicatos y el gobierno central, dirige más de 28 juntas regionales de empleo que, a su vez, gestionan los servicios de empleo (ES). Éstos se especializan en formación y orientación profesional, agencia y colocación, entre otros servicios de asistencia a personas desempleadas. Desde 1988 los servicios de empleo tienen responsabilidad total sobre los servicios para trabajadores con discapacidad parcial. Las municipalidades tienen responsabilidades administrativas sobre la dirección de los programas de creación de empleo subsidiado, incluidos los talleres de readaptación y los programas de empleo protegido.

El programa de seguros para trabajadores discapacitados (y otros programas de seguros de empleo) lo dirigen (hasta marzo de 1997) 18 Juntas de Seguros Industriales (IIB) bipartitas, cada una para cada área específica de la industria. La responsabilidad sobre los requisitos para optar a subsidios se transferirá a los GAK y a otras organizaciones administrativas más pequeñas (AdO). Estas últimas evalúan la capacidad laboral, el nivel del subsidio por discapacidad y las oportunidades de empleo. Su objetivo es reducir los obstáculos que encuentran los minusválidos a la hora del trabajo y apoyarlos en el proceso en búsqueda de empleo.

La ley de 1986 sobre el empleo de los trabajadores minusválidos (WAGW) obliga a las empresas, patronales y sindicatos de los sec-

tores público y privado a facilitar el empleo de personas que perciben subsidios por discapacidad. La WAGW eliminó el requisito de inscripción introducido en 1947 y se extendió la ley a las personas discapacitadas para las que se hubieran tomado medidas especiales o que tuvieran necesidad de ellas para permitirles realizar su trabajo. Su objetivo era alcanzar una cuota que oscila entre el 3% y el 5% en cinco años, por medio de esfuerzos voluntarios. No se alcanzó la cuota y, debido a la oposición de las empresas, no se obligó su cumplimiento.

Los años 90 han visto cambios sustanciales en la legislación:

- La ley para la reducción del número de personas que solicitan subsidios de 1992 (TAV) tenía como objetivo estimular a las empresas y a los empleados para evitar las bajas por enfermedad y mantener el empleo de personas con discapacidad parcial. Introdujo una modificación de las contribuciones de las empresas a los seguros para subsidios por enfermedad en función de los índices de absentismo por enfermedad de cada empresa.
- La ley para restringir las solicitudes de subsidios por discapacidad de 1993 (TBA) incluía una evaluación más estricta de la discapacidad, la limitación de los pagos por tiempo y edad y la reevaluación obligatoria de los beneficiarios mayores de 50 años.
- La ley para la reducción del absentismo por enfermedad de 1994 obligaba a las empresas a pagar al menos el 70% del salario durante las primeras semanas si un trabajador estaba ausente por enfermedad o discapacidad, a asumir responsabilidad sobre el asesoramiento necesario para fomentar la reincorporación de los empleados con baja por enfermedad y a contratar proveedores privados para servicios de salud en el trabajo. En enero de 1996 se amplió la responsabilidad de las empresas de cubrir las bajas por enfermedad hasta 54 semanas. Sin embargo, también en 1996, se retiró la obligación de pago de salarios en casos de enfermedad para trabajadores con discapacidad parcial durante los primeros cuatro años de empleo.
- La ley de enmienda de condiciones laborales de 1994 estipulaba que todas las empresas deberían perseguir una política de condiciones laborales que previniera las bajas por enfermedad y utilizara servicios privados de salud y seguridad en el trabajo.

Estas leyes también introdujeron una serie de incentivos económicos para trabajadores minusválidos y para empresas con el objeto de complementar los costes salariales y contribuir a los costes de adaptación, supervisión asistencia personal y formación. Estos incentivos funcionan a pequeña escala. Los programas de rehabilitación profesional, tales como formación, adaptaciones y subvenciones para las empresas se financian principalmente a través de los fondos de seguros, pero el gasto en estos aspectos es proporcionalmente pequeño. Se están estudiando propuestas de uniformizar los fondos de rehabilitación, por medio de la transferencia de los fondos del seguro social, así como procedimientos de asignación más efectivos.

Otra nueva serie de reformas ampliará los principios de economía de mercado a los seguros por discapacidad. Según la llamada «propuesta Pemba», que se espera entre en vigor el 1 de enero de 1998, cambiarán las estructuras de financiación y se introducirán incentivos económicos para las empresas que adopten políticas de reintegración y prevención. Con las nuevas medidas, las empresas contribuirán al fondo de seguros por discapacidad y se diferenciarán las contribuciones en función del número de empleados considerados como parcial o totalmente discapacitados. Las empresas podrán elegir entre asegurar durante cinco años a sus empleados de forma privada o pagar ellas mismas los subsidios por discapacidad.

El empleo social (protegido) ha constituido uno de los aspectos más importantes de la política de empleo para minusválidos desde los años 50. El crecimiento continuó a raíz de la ley de empleo protegido de 1969. En 1984 había 82.000 trabajadores en 350 talleres y el gobierno decidió que no podía seguir asumiendo los costes, cada vez más altos, por lo que se reestructuró de forma experimental (desde 1989) la relación financiera y administrativa entre el gobierno central, las autoridades locales y las organizaciones de empleo protegido. El nuevo sistema de distribución presupuestaria ha aumentado el número de empleados sin aumentar los presupuestos estatales, pero ha tenido efectos negativos para las organizaciones de empleo protegido y ha provocado una reorientación de los talleres hacia procesos más acordes con el mercado y hacia la mecanización de los sistemas de producción.

A mediados de 1996 había 87.000 trabajadores minusválidos en 250 talleres y una lista de espera de 22.000. Las nuevas propuestas, que se espera entren en vigor en enero de 1998, restringirán el grupo protegido a las personas que sólo pueden trabajar en condiciones adaptadas y en entornos laborales que no pueden proporcionar las empresas convencionales, lo que limitará las oportunidades de las

personas que se describen como socialmente desfavorecidas. El nuevo sistema de criterios para optar al empleo protegido desplazará a los candidatos rechazados hacia otros programas y/o centros de asistencia de día. Según las propuestas de legislación, se espera que la introducción del salario mínimo para todos los nuevos empleados durante los dos primeros años fomente la transición al mercado laboral abierto, que ha descendido hasta niveles muy bajos a pesar de las iniciativas del gobierno. Sin embargo, se espera que, en el futuro, el empleo protegido tenga una función menos integradora.

### Agradecimientos

Edwin de Vos (NIA-TNO), Heleen Heinsbroek (NOSW), Rob Krug (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Federatie van Ouderverenigingen, Gehandicaptentraad.

### BIBLIOGRAFÍA

AARTS, L.; BURKHAUSER, R. y DE JONG, P. (1996). «A Cross National Comparison of Disability Policies: Germany, Sweden and the Netherlands vs the United States» en «Rehabilitation of partially disabled workers in the workforce in various European countries: decisive factors seen from an international perspective» Ponencias de la reunión de expertos de Utrecht, 4 y 5 de noviembre de 1996.

AARTS, L.; BURKEHAUSER, R. y DE JONG, P. (1996a). *Curing the Dutch Disease*. Aldershot: Avebury.

ANDRIESSEN, S.; VEERMAN, T.J. y VIJGEN, J. (1995). *Risico selectie op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Zoetermeer: Ctsv.

COMISIÓN EUROPEA (1988). «Report from the Commission on the Application of Council Recommendation 86/379 EEC of 24 July 1986 on the employment of disabled people in the Community» (COM (88) 745), Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

CONSEJO DE EUROPA: Drawn up by the Committee on the Rehabilitation and Resettlement of the Disabled (1990). *Legislation on the Rehabilitation of Disabled People in Sixteen Member States*. 4ª Edición. Estrasburgo: Consejo de Europa.

- DAUNT, P. (1991). *Meeting Disability: A European Response*. Londres: Cassell.
- DEN UIJL, S.; BAHLMANN, J.; KLOSSE, S. y SCHIPPERS, J. (1996). «Rehabilitation of partially disabled workers in the workforce in various European countries: decisive factors seen from an international perspective» Ponencias de la reunión de expertos de Utrecht, 4 y 5 de noviembre de 1996.
- DE VOS, E.L. y SMITKAM, C.J. (1996). *Instrumenten bij werkherovating naziekte*, Amsterdam: NIA-TNO: Den Haag: Vuga.
- EUROPEAN BLIND UNION (1986) *Report on Telephony and Office Work for Blind and Visually Impaired Persons*: Londres: European Blind Union Commission for Liaising with the EEC.
- GRÜNDEMANN, R.W.M. (1995). «Ill-health and workplace absenteeism in the Netherlands», Leiden: TNO Prevention and Health.
- KLOSSE, S. (1995). «Report from the Netherlands». Pgs 129-139 en *AEH People with a Disability and Labour Law: European Symposium*. Cergy St Christophe: SNAPEI.
- KNEGT, R. (ed), Van der Heijden, P. y cols (1995). *Instituties van der Arbeidsmarkt: een retrospectieve studie* (English summary p. 227-232) Hugo Sinzheimer Instituut, Den Haag V43 OSA.
- KRUG, R.M. (1990). «Sheltered employment for hadicapped people: trends and issues in the Netherlands». Ponencia presentada en la Reunión Internacional de Expertos sobre rehabilitación profesional y empleo protegido de Velm, Viena 6-10 de noviembre de 1990, ponencia número 4, Viena: European Centre.
- KRUG, R. (1995). «Trends and issues in the netherlands». P.83-92 en Leichsenring, K. y Strümpel, C.(eds) *Mandatory employment or equal opportunities? Employment policies por people with disabilities in the UN-European region*, Eurosical report 55, Viena: European Centre.
- KRUG, R. (1996). «Sheltered Employment in the Netherlands: recent developments» Ponencia del seminario de la Junta Nacional de Rehabilitación «Disability and employment: a comparison between Ireland and the Netherlands». 14 de octubre de 1996. Dublín.

- LHEUREUX, J.M. (1991). *Eléments pur une réflexion à propos de l'emploi des personnes hadicapées dans la CEE*. (dos tomos), Marcinelle: Entente Francophone et Germanophone des Ateliers Protégés.
- MISEP (1995). *Basic Information Report Netherlands: Institutions, Procedures and Measures*. Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- NIJBOER, I.D.; GRÜNDEMANN, R.W.M. y ANDRIES, F. (1993). *Werkhervatting na arbeidsongeschiktheid*. Den Haag: Vuga.
- OCDE (1992). *Employment policies for people with disabilities: report by an evaluation panel*. Labour market and social policy occasional papers n. 8. París, OCDE.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1990). *Is the Law Fair to the Dissabled?* OMS Regional Publications European Series n.29. Copenhagen. OMS.
- PATTIPEILULU, S. (1993). «Towards a better job» Resumen de la ponencia presentada en Lisboa, Portugal, 23-25 de mayo de 1992. European Community Regional Secretariat of the World Federation of the Deaf. Bruselas.
- SAILOR, W. (1991). *Transition of Dissabled Youth from School to Working Life* OECD/CERI Educational Monograph. París. OCDE.
- SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1992). *Sheltered Employment in the European Community. Final Report Submitted to the Commission of the European Communities*. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.
- SEYFRIED, E. (1992). *Requirements for the Successful Integration of Disabled People into Working Life* CEDEFOP Document, Berlín, European Centre for the Development of Vocational Training.
- SEYFRIED, E. y LAMBERT, T. (1989). *New Semi-Sheltered Forms of Employment for Disabled Persons*. Berlín. European Centre for the Development of Vocational Training.
- TIMMERMANS, J. y SCHOEMAKERS-SALKINOJA, I. (1996). *Rapportage Gehandicaptten 1995* (Analytical Summary in English, P.179-191) Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- WARD, L. (1992). «Lessons from the Netherlands for Services for People with Learning Difficulties in the UK». Ponencia presentada en la Conferencia anual del British Institute for Learning Difficulties, Edimburgo, septiembre de 1992.
- WILLEMS, J.B.M.H. (1995). «Privatisation and Solidarity: looking for the balance. The market concept applied to the occupational health and social insurance practice in the Netherlands». Leiden: TNO prevention and health.
- WILLEMS, J.B.M.H; GRÜNDEMANN, R. y NIJBOER, I.D. (1995). «Work dissability: final outcome in occupational epidemiology?». Leiden: TNO prevention and health.



## **PORTUGAL**



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

### Política y legislación sobre minusvalías

Según la Constitución de la República de Portugal de 1976 los ciudadanos discapacitados gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que el resto de los ciudadanos. La Constitución estipula que el Estado deberá desarrollar una política nacional sobre la prevención, el tratamiento, la reeducación y la integración de los minusválidos, y concienciar a la sociedad de su obligación de respeto y solidaridad con los minusválidos, así como asegurar que disfruten plenamente de sus derechos.

La ley reguladora de 1989 (nº 9/89) define la política nacional, cuyo objetivo consiste en promover y garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la prevención de minusvalías, su tratamiento, rehabilitación y la igualdad de oportunidades. Define seis principios fundamentales de la política que tratan todos los aspectos relacionados con la vida de los minusválidos y que dirigen la política de rehabilitación, incluyendo la igualdad de oportunidades, que se deriva de la eliminación de todo tipo de discriminación en diferentes contextos, entre los que se halla el empleo. Esta ley constituía un innovador concepto basado en principios universales y humanísticos (decreto nº 184/92 del 22 de agosto de 1992).

Esta ley también define la política de las instituciones estatales de salud, educación, seguridad social, vivienda y edificios públicos, medidas fiscales, cultura, deportes y ocio. Esta política tiene como objetivo crear una red de servicios interconectados entre las instituciones dedicadas a Salud, Educación, Seguridad Social y Empleo.

En líneas generales, la política apunta a conseguir la igualdad de oportunidades por medio de la atención a las necesidades individuales y de la eliminación de los obstáculos sociales, culturales y físicos que dificultan la integración.

La influencia del Año Internacional de los Minusválidos de 1981 y del Programa Mundial de Acción de las Naciones Unidas relativo a los Minusválidos sobre la legislación portuguesa fue muy importante. Los principales asuntos de la legislación, así como de las correspondientes estructuras organizativas, se deriva *in toto* de esta fuente (OMS, 1990). En 1987, 1991 y 1992 Portugal preparó una serie de informes nacionales de valoración para el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas referente a los minusválidos. Estos estudios, junto con las declaraciones sobre políticas del gobierno, indican que Portugal ha realizado esfuerzos para garantizar que su política siga reflejando las prioridades del Programa de Acción Mundial.

### **Política de empleo y mercado laboral**

En 1993 y 1994 el índice de desempleo en Portugal aumentó considerablemente, pero en 1995, cuando se colocó en un 7,2% (MISEP, 1997), se convirtió en uno de los índices más bajos de la Unión Europea. El problema del desempleo se considera más como un problema cualitativo que cuantitativo, que se deriva del desequilibrio existente entre el nivel de cualificación de la mano de obra y la demanda del mercado laboral (Programa Multianual de Empleo, 1994-1999). Un alto número de jóvenes dejan los estudios demasiado pronto, sin cualificaciones profesionales, y la mayoría de los trabajadores tienen un nivel de cualificación bajo. Está aumentando el desempleo a largo plazo.

La política de empleo ha dado preferencias a las medidas de empleo activo que afectan particularmente a las cualificaciones de los trabajadores (*ibid.*).

### **Evolución de la legislación y la política de empleo para minusválidos**

Portugal fue uno de los primeros países que firmaron la Convención 159 de la OIT (1983) sobre Rehabilitación Profesional y Empleo de Minusválidos.

El diseño de la política de empleo para minusválidos avanzó considerablemente a principios de los años 80, cuando un decreto de 1982 introdujo incentivos económicos para las empresas y una ley aprobada en 1983 estipulaba el empleo protegido. Estas medidas se aplicaron de forma limitada durante la década de los 80.

Las nuevas declaraciones de política y las normas para llevar a la práctica tanto las antiguas como las nuevas medidas comenzaron a aparecer a finales de los 80. El objetivo de la nueva legislación era introducir una política coherente y estandarizar su administración, así como fomentar la igualdad de oportunidades de los minusválidos. Se dio gran énfasis al papel de las organizaciones no gubernamentales a la hora de llevar a efecto las medidas políticas.

También se puso gran énfasis sobre la importancia fundamental de dar una «evaluación y una orientación lo más rigurosa posible por medio de equipos multidisciplinares» (Decreto de ley 247/89). Se han formalizado los procedimientos de apoyo para la orientación, formación y colocación de minusválidos de acuerdo con estrictas normas de procedimientos. El centro de la política sigue siendo la orientación profesional y la formación profesional específica, junto con la formación de personal especializado y el uso de las nuevas tecnologías para mejorar la formación (Programa Multianual de Empleo, 1994-1999).

La Ley de Empleo, cuyo objetivo era integrar a las personas dentro del mercado laboral, sólo se aplica a personas inscritas en los centros de empleo o que están en período de evaluación.

No existen medidas de empleo obligatorias para la integración de las personas discapacitadas en el mercado laboral, pero tanto los sindicatos como las patronales del sector bancario han tomado la iniciativa de establecer una cuota del 2%. El sector seguros ha firmado acuerdos para dar preferencia a los hijos y huérfanos minusválidos de sus empleados (IEFP, comunicación).

### **Adopción y realización de políticas**

Una resolución del Consejo de Ministros de 1988 aceptó un plan orientativo para la prevención, rehabilitación e integración, diseñado por diferentes servicios públicos junto con organizaciones no gubernamentales, a la vez que encargó de su coordinación al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Esta iniciativa fue seguida de una nueva ley de 1989 (decreto de ley nº 247/89) que define las competencias del Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP), fundado en 1979 dentro del ministerio mencionado, y que actúa como principal agencia gubernamental del área de política de empleo. Además de introducir un criterio uniforme, la ley tiene por objeto conservar las responsabilidades de

gestión de los organismos privados y garantizar que atiendan las peticiones de los minusválidos en cuanto a la realización de todos los programas. Las Instrucciones Regulatoras de 1990 (nº 99/90) definen detalladamente los procedimientos a seguir para llevar a efecto las medidas generales que garantizan la concesión de asistencia técnica y económica a las organizaciones encargadas de los programas de rehabilitación.

El IEFP ofrece asistencia a minusválidos y a organizaciones públicas y privadas que proporcionan formación pre-profesional, orientación profesional, formación y reciclaje, empleo dentro del mercado laboral convencional, empleo protegido y empleo por cuenta propia. La Dirección de Servicios de Rehabilitación se encarga de la política referente a formación profesional y empleo. Gran parte de sus funciones se centran en la formulación de líneas políticas generales y nueva legislación, educación pública, relaciones internacionales, investigación, planificación, fomento y coordinación de los servicios públicos. También supervisa la coordinación técnica entre los servicios de rehabilitación profesional y de empleo y pone en práctica las medidas de formación de personal dentro del campo de la integración social y profesional. Asimismo, apoya a los organismos que se ocupan de la rehabilitación profesional, incluidas organizaciones no gubernamentales (ONG).

### **Coordinación de políticas**

La Secretaría Nacional de Rehabilitación, que depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, es el organismo responsable de la coordinación de políticas intersectoriales y, desde 1997, constituye la principal agencia de políticas para rehabilitación. Esta Secretaría se reestructuró por medio de un decreto (Decreto de ley nº 184/92 del 22 de agosto de 1992). Sus funciones comprenden:

1. Contribuir a la definición de la política nacional sobre la rehabilitación de los minusválidos.
2. Planificar y coordinar las actividades de los organismos que se ocupan de minusvalías y rehabilitación.
3. Fomentar la concienciación de la sociedad.
4. Fomentar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

5. Desarrollar la cooperación internacional.
6. Fomentar y supervisar la actuación de las ONG.
7. Proponer medidas legislativas para desarrollar y llevar a efecto la política nacional de rehabilitación.

En 1993 se estableció una Comisión para diseñar y realizar un plan de acción sobre rehabilitación para un período que alcanza el año 2000. En coordinación con la Secretaría Nacional de Rehabilitación, la Comisión engloba representantes de las organizaciones gubernamentales de todos los sectores legalmente responsables de la integración de los minusválidos.

### **Instituciones sociales y organizaciones de minusválidos**

El Consejo Nacional para la Rehabilitación (organismo asesor de la Secretaría Nacional de Rehabilitación) se reconstituyó en 1992. Consta de 17 miembros, siete de ellos nombrados por los departamentos de Estado y el resto en representación de las ONG, sindicatos, patronales y otras instituciones públicas, privadas y humanitarias. Este Consejo ofrece asesoramiento sobre políticas, programas y servicios.

Las instituciones sociales también participan en la Junta Directiva y el Comité Supervisor del IEFP a nivel central. A nivel regional existen cinco delegaciones regionales y consejos regionales de asesoramiento, que incluyen representantes de sindicatos y patronales.

De acuerdo con las directrices de los organismos internacionales que fomentan la participación de las organizaciones de minusválidos, en 1992 se creó un grupo de diálogo, compuesto por representantes de la Secretaría Nacional de Rehabilitación y de 22 organizaciones de minusválidos.

### **DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA**

El artículo 2 de la ley reguladora (1989) contiene la siguiente definición: «Persona que, a causa de una pérdida o deficiencia, tanto congénita como adquirida, de su estructura o funciones psíquicas, intelectuales, fisiológicas o anatómicas que pueda limitar sus facultades, se considerará en situación desfavorecida en cuanto al desem-

peño de las actividades que se consideran normales, tomando en consideración las cuestiones de edad, sexo y principales factores socioculturales».

Añade que la respuesta a las necesidades debe reconocer que las personas discapacitadas no constituyen un grupo homogéneo.

En relación con el empleo, el artículo 3 de otra ley (decreto de ley nº 247/89) estipula que «se considera minusválida a cualquier persona que, a causa de una limitación de sus facultades físicas o mentales, tenga dificultades a la hora de conseguir o conservar un puesto de trabajo adecuado a sus cualificaciones y experiencia profesional».

## ESTADÍSTICAS

En 1995 la población en edad laboral de Portugal era de 6.785.900, la mano de obra ascendía a 4.754.300 (el índice de participación en el mercado laboral suponía, pues, el 48,3%) y el desempleo a 325.400 (MISEP, 1997).

Se calcula que existen cerca de 121.000 personas con discapacidad mental, 9.200 con trastornos de aprendizaje, 5.000 con deficiencias visuales y 12.167 con deficiencias motoras (Programa de Empleo Operativo).

El censo de 1981 calculaba en 402.000 (6,4% de la población con edades comprendidas entre 15 y 64 años) el número de personas con incapacidad laboral permanente. En septiembre de 1996, 384.500 personas disfrutaban pensiones por invalidez (varones menores de 65 años y mujeres menores de 62, que han sufrido enfermedades o accidentes no laborales que reducen permanentemente su capacidad laboral en empleo normal, y que conllevan una reducción de su capacidad de obtener ingresos de al menos dos tercios) (IEFP, comunicación). En 1988 el número de personas que percibían pensión por enfermedad o accidente laboral ascendía a 67.500, cifra que incluye una alta proporción de personas con minusvalías leves (Grammenos, 1992); en 1992 se calculó una cifra equivalente (Grammenos, 1995).

No existen datos sobre el índice de desempleo de minusválidos.

Podemos encontrar algo de información sobre la situación laboral de los minusválidos en un estudio realizado sobre empresas con más



de 100 empleados, que elaboró en 1994 el Departamento de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>1</sup>. En conjunto, se encontró que había 2.817 minusválidos empleados en 594 empresas estudiadas, la mitad de las cuales tenían más de 1.000 trabajadores y el 14% de los cuales trabajaban en empresas cuyo número de empleados oscilaba entre 100 y 199.

## **SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO**

### **Preparación para el empleo**

El Ministerio de Educación y el IEFP comparten la responsabilidad sobre la preparación para el empleo de los jóvenes minusválidos que terminan los últimos años de escolarización obligatoria y sobre la orientación de las personas del mismo grupo con edad superior a 16 años. Proporcionan asistencia técnica y económica para el establecimientos de talleres y para la adquisición de equipo e instrumental, a la vez que contribuyen a los salarios del personal formador. Los principales proveedores son las organizaciones sin ánimo de lucro (asociaciones de padres y Cooperativas de Educación Especial), así como las instituciones públicas.

Actualmente, el programa se encuentra en revisión. En los últimos años se ha concentrado en la formación profesional. Las cifras de participantes se redujeron en más del 50% entre 1898 y 1995 (tabla P.1).

### **Evaluación y orientación profesional**

Para que a una persona con minusvalías se la pueda considerar apta para los programas de empleo y de auto-empleo en el mercado laboral abierto, es necesario que se les haya orientado a ellos por medio de una evaluación formal, o que hayan completado con éxito los programas de formación profesional.

El IEFP proporciona orientación y evaluación profesional por medio de sus servicios de empleo locales, distribuidos por todo Portugal.

---

<sup>1</sup> Expresamos nuestro agradecimiento a José Antonio Afonso por la información proporcionada.

**Tabla P.1. Número de organizaciones que ofrecen preparación pre-profesional y personas que participan en ella, 1989-1995**

<i>Año</i>	<i>Organizaciones</i>	<i>Participantes</i>
1989	63	1535
1990	49	1275
1991	47	1150
1992	43	1021
1993	43	662
1994	30	645
1995	30	672

*Fuente: IIEFP. Comunicación.*

También cuenta con dos unidades especiales en dos centros de rehabilitación profesional que funcionan a nivel nacional.

También las organizaciones públicas y privadas sin ánimo de lucro proporcionan servicios que forman parte de los programas de rehabilitación.

Los únicos datos disponibles se refieren a las personas discapacitadas que reciben los servicios de las dos unidades especiales del IIEFP. En 1995 la cifra era de 300 personas, si bien se observa una reducción respecto a las 560 personas que se contabilizaron en 1991.

### **Formación profesional**

La formación profesional se considera una fase fundamental para la integración, ya que uno de los factores que motivan el alto índice de desempleo entre minusválidos es la falta de cualificaciones profesionales.

El IIEFP proporciona asistencia en los programas para formación de minusválidos de edad superior a 16 años y que cuenten con la educación necesaria para conseguir cualificación profesional que les permita obtener y conservar un puesto de trabajo y progresar dentro del mercado laboral abierto. La ayuda para cubrir gastos puede comprender gastos de contratación, orientación, manutención, remuneración y seguro de los participantes, remuneración de los formadores y resto del personal y formación del personal técnico, tanto docente

como no docente. Se puede optar a ayudas económicas similares en los casos en que las empresas proporcionan formación en sus propias instalaciones. También existe un programa de créditos sin interés.

El IEFP contrata programas específicos de rehabilitación profesional con empresas privadas independientes y con organizaciones sin ánimo de lucro. Desde 1985 dirige de forma conjunta con organizaciones independientes los centros de orientación y rehabilitación profesional, formación, reciclaje e investigación sobre la evolución de las necesidades. También cuenta con un pequeño número de centros que dirige directamente.

El número de centros independientes que ofrecen formación profesional se dobló entre 1989 y 1995. En términos generales, el número de participantes minusválidos aumentó de 1.195 en 1989 a 5.569 en 1995. Durante el mismo período también aumentó considerablemente el número de minusválidos que recibían formación en centros que están directamente bajo su dirección, si bien su proporción respecto al total sigue siendo reducida (tabla P.2).

Un informe del IEFP sobre la situación en 1991 menciona las Bases Comunes y los Programas de Formación y Empleo Integrado, que daban formación a un total de 500 minusválidos en cuatro programas integrados. Estos programas prestaban especial atención a las necesidades de los invidentes, sordos y personas con discapacidades mentales. Su objetivo es utilizar instituciones de enseñanza y formación convencionales para fomentar la participación de la comunidad y utilizar métodos de formación integrados, tales como formación dentro del empleo y cursos cortos de reciclaje («Área de Rehabilitación del IEFP»).

## Colocación

No se ha podido conseguir información sobre las actividades relacionadas con la colocación. Un estudio realizado sobre empresas con más de 100 empleados, elaborado en el Departamento de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mencionado anteriormente, reveló que los Centros de Empleo del Ministerio emplean al 3% de los 2.819 trabajadores minusválidos identificados en el estudio.

Hace mucho que se reconoce la necesidad de invertir en personal que lleve a efecto las medidas sobre formación profesional y coloca-

ción. La contribución al informe del Consejo de Europa (1990), que data de septiembre de 1988, señala que, hasta ahora, «la capacidad operativa del IEFP ha demostrado ser inadecuada, tanto en lo que se refiere a la colocación de los minusválidos como en el fomento de (...) medidas políticas» (p. 225). En ese momento, sólo tres de los 58 Centros de Empleo contaban con un asesor de orientación profesional y un experto en colocación que recibieran a los minusválidos.

**Tabla P.2. Centros de Formación Profesional y participantes, 1989-1995**

Año	Centros dirigidos por IEFP		Centros con dirección conjunta		ONG privadas y públicas		Total	
	Centros	Personas	Centros	Personas	Centros	Personas	Centros	Personas
1989	1	105	1	113	50	1.977	52	2.195
1990	3	175	2	193	68	2.891	73	3.259
1991	1	128	2	244	77	3.311	80	3.683
1992	3	193	2	340	90	3.947	95	4.480
1993	4	202	2	372	99	4.807	105	5.381
1994	3	210	2	251	95	4.813	100	5.274
1995	2	498	2	245	99	4.826	103	5.569

Fuente: IEFP. Comunicación.

Un informe nacional de valoración para la década de los minusválidos de las Naciones Unidas sugería que la cuestión de aumentar el nivel de formación del personal en todo el país siguió suponiendo un punto pendiente para la década siguiente. El IEFP señala que entre 1989 y 1995 un total de 739 técnicos recibieron formación en la Dirección de Servicios para la Rehabilitación (en 1995 fueron 270).

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

En Portugal no existen medidas de empleo obligatorio, tales como el sistema de cuotas.

## Despido

La legislación portuguesa no permite el despido sin causa justificada; la minusvalía no constituye razón para el despido. Según la legislación actual (decreto de ley nº 64 A/89 de 1989), las causas de despido se limitan a finalización de contrato, comportamiento que impida el mantenimiento de la relación laboral por parte del trabajador, y el despido por causas económicas. No existe protección especial contra el despido de minusválidos.

La Organización Portuguesa de Discapacitados (OPD) señalaba en 1993 que el principal problema al que se enfrentaban los minusválidos era que la legislación permitía el despido y la jubilación obligatoria y que no defendía la conservación del puesto de trabajo de los minusválidos.

## Contratación

Las empresas que emplean al menos 20 personas tienen la obligación de dar prioridad de empleo a personas con discapacidad permanente debida a accidentes sufridos en el desempeño de sus actividades laborales, y encomendarles actividades que su discapacidad les permita realizar.

## POLÍTICAS DE PERSUASIÓN

Un programa para la integración socioeconómica incluye medidas para incrementar la concienciación y la información a empresas con potencial de empleo de minusválidos y otros organismos que toman parte en los procesos de rehabilitación (Programa Multianual de Empleo, 1994-1999).

En Oporto hay un ejemplo de un club de empresarios fundado de forma conjunta entre un instituto de formación profesional y la Asociación Industrial de Oporto. Este club se fundó para ofrecer apoyo a las empresas que emplean minusválidos de forma contractual («Integración»: Informes anuales del HELIOS II, 1995).

## Premios

Entre 1990 y 1992 se concedieron certificados y placas a los organismos que se distinguían por la contratación de minusválidos.

En la toma de decisiones, el jurado concedió más puntos a las organizaciones que empleaban personas con discapacidades mentales. Los premios se entregaron en una ceremonia pública celebrada el Día Internacional del Minusválido.

En esos tres años, 181 empresas compitieron por el premio, de las cuales 77 se presentaron en 1992.

## **EMPLEO ABIERTO: INCENTIVOS ECONÓMICOS**

Las medidas que se explican a continuación se refieren únicamente al empleo de los minusválidos que han pasado por los necesarios servicios de formación y/o evaluación. Debe señalarse que estos programas se desarrollan de forma paralela a los programas de incentivos para fomentar el empleo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, especialmente el primer empleo de los jóvenes y el reemplazo de personas en situación de desempleo a largo plazo, sin excluir mujeres y trabajadores de edad avanzada.

### **Apoyo para empresas**

El decreto de ley nº 247/89 del 5 de agosto de 1989 definía las nuevas normas para conceder ayudas económicas que se habían introducido ya en 1982 (decreto nº 52/82). También introducía nuevos incentivos, como ayudas económicas para asistencia personal y concesiones a empresas que contratan minusválidos de forma fija. Desde 1986 estas empresas pueden solicitar la reducción de las contribuciones a la Seguridad Social.

Asimismo, se han diseñado medidas especiales de creación de empleo para fomentar la contratación de personas que pertenecen a grupos específicos o a sectores prioritarios.

### **Ayudas compensatorias**

En 1982 se introdujo una compensación fija para las empresas que contratasen trabajadores minusválidos de los programas de rehabilitación o reciclaje. La ley de 1989 define este objetivo como una compensación a las empresas que contratan minusválidos por la reducción de la capacidad laboral de los trabajadores minusválidos durante su período de adaptación o readaptación al trabajo, siempre

que tales trabajadores conserven inicialmente un 25% de su capacidad laboral. La cantidad inicial se reduce en un 20% una vez transcurridos tres meses, en un 40% después de seis meses y en un 75% al cabo de nueve meses. Si una vez transcurrido un año el trabajador no ha conseguido un mínimo de productividad del 80%, la empresa puede solicitar que se amplíe la subvención (en su cuantía más baja) durante dos períodos adicionales de un año.

### **Premios para la integración**

Según la ley de 1989 se concede un premio a la integración a las empresas que empleen minusválidos con contratos fijos. Este premio tiene una cuantía de 12 veces el salario mínimo.

### **Ayudas económicas para asistencia personal**

En virtud del decreto de ley de 1989 las empresas pueden solicitar una subvención para recuperar los desembolsos efectuados para contratar personal que proporcione asistencia personal (seguimiento y apoyo a los trabajadores minusválidos durante el período de integración social y profesional, adaptación al sistema de producción y del lugar de trabajo). Tal ayuda no excederá del doble del salario mínimo mensual; se concede por un período de tres meses a partir de la fecha de contratación y puede ampliarse por períodos adicionales de un mes hasta un máximo de seis, si la empresa demuestra su conveniencia (MISEP, 1992).

### **Adaptación del lugar de trabajo**

El decreto de 1982 introdujo ayudas económicas a empresas u otros organismos para adaptar su equipamiento o sus instalaciones a las dificultades funcionales de los trabajadores minusválidos que pretendieran contratar. Según las medidas revisadas de la ley de 1989, el IEFP evalúa las soluciones que proponen las empresas que solicitan ayudas económicas al contratar trabajadores minusválidos o cuando los trabajadores quedan en situación discapacitada.

### **Eliminación de obstáculos físicos**

Introducidas por vez primera por el decreto de 1982, las nuevas medidas permiten al IEFP evaluar las soluciones técnicas a los obs-

táculos físicos de acceso al trabajo o una vez dentro del lugar de trabajo. La solicitud de ayuda la realizan las empresas en el momento en que contratan un minusválido o cuando algún trabajador queda en situación de discapacidad.

**Tabla P.3. Número anual de beneficiarios por tipo de subsidio**

<i>Año</i>	<i>Compensación</i>	<i>Ayudas para integración</i>	<i>Asistencia personal</i>	<i>Eliminación de obstáculos &amp; adaptación</i>
1989	140	—	—	13
1990	177	52	13	8
1991	275	201	78	29
1992	294	247	59	31
1993	430	297	95	47
1994	293	264	80	27
1995	372	289	120	30

*Fuente: IEFP. Comunicación.*

El IEFP también tiene capacidad para dar una valoración de la discapacidad en cuestión. Las ayudas no excederán de doce veces el salario mínimo mensual.

La tabla P.3 muestra el número de personas que perciben este tipo de subsidios.

### **Reducción de las contribuciones de las empresas a la Seguridad Social**

Las empresas que dan empleo a trabajadores minusválidos con contratos fijos tienen derecho a una reducción de las contribuciones a la Seguridad Social de aproximadamente el 50% de la que deberían pagar por tales trabajadores.

Los decretos-ley que regulan esta medida son: decreto nº 299/86 del 19 de septiembre de 1986, que entró en vigor en 1987, y el decreto nº 125/91 del 21 de marzo de 1991. En 1987 esta reducción afectó a 34 personas. La tabla P.4 muestra el aumento de estas cifras hasta llegar a 1.050 en 1996. Entre enero y julio de 1996 estas medidas afectaron a una media de 800 minusválidos que trabajaban en 424 empresas (IEFP. Comunicación).



También puede eximirse a las empresas de las contribuciones a la Seguridad Social durante 36 meses en los casos en que contraten por período indefinido a jóvenes que buscan su primer empleo y a personas con largos períodos de desempleo. En el caso de contratos por tiempo determinado, la reducción aplicable asciende al 50% mientras el contrato siga vigente (Programa Multianual de Empleo, 1994-1999).

Según un programa anterior de exención de contribuciones por contratos a jóvenes que buscan su primer empleo, en 1994 se acogieron a esta medida 42.750 personas (MISEP, 1995).

**Tabla P.4. Número anual de personas afectadas por la reducción de las contribuciones de las empresas a la Seguridad Social.**

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1991	200
1992	381
1993	470
1994	575
1995	958
1996	1.050

*Fuentes: MISEP 1991; 1995; 1997.*

### **Apoyo a los minusválidos**

#### **Ayudas económicas**

Recientemente se ha definido la oferta de ayudas económicas para asistencia técnica y adquisición de triciclos a motor para facilitar el acceso a los lugares de formación o trabajo. En 1994 y 1995, 342 y 500, respectivamente, hicieron uso de esta medida, lo que supuso 15.219.000 y 123.573.000 escudos.

#### **Autoempleo**

Las ayudas para iniciar un negocio se definen en el decreto de 1982 (nº 52/82 del 26 de abril). El decreto de la ley de 1989 estipula que las

personas discapacitadas que deseen comenzar a trabajar de forma autónoma, tengan dificultades para conseguir o conservar un empleo en el mercado laboral convencional y no cuenten con los recursos necesarios podrán solicitar una ayuda económica para cubrir los costes que supone comenzar el negocio. La ayuda máxima es el equivalente a 16 veces el salario mínimo mensual. También pueden concederse préstamos sin interés con un período de reembolso de 10 años. Estos créditos equivalen a 20 veces el salario mínimo mensual para instrumental o materiales y en hasta 30 veces para la adquisición, reforma, construcción o traspaso de instalaciones. Las condiciones de devolución pueden mejorarse si el trabajador autónomo contrata otros minusválidos. Lheureux (1991) señala que entre 1982 y 1987, 1.500 minusválidos solicitaron ayudas económicas y créditos para fomento del autoempleo. Las cifras para 1989-1995 se muestran en la tabla P.5.

**Tabla P.5. Personas que percibieron ayudas para inicio de negocios anualmente**

<i>Año</i>	<i>Beneficiarios</i>
1989	280
1990	333
1991	196
1992	145
1993	218
1994	147
1995	179

*Fuente: IEFP, comunicación.*

### **Combinación de trabajo y pensiones**

Una medida legal de 1991 permite la reducción de las contribuciones a la Seguridad Social que oscila entre un 11 y un 9,5% para las personas que perciben pensión por invalidez o edad avanzada y que tienen empleo.

### **EMPLEO PROTEGIDO**

El empleo protegido está contemplado en el decreto-ley nº 40/83 de 1983. Las normas para su cumplimiento datan de 1995 (decreto-ley nº 37/85).

Samoy (1992) señala que los primeros talleres se establecieron legalmente en 1988. De los estudios de Seyfried y Lambert (1989) se deduce que ya a principio de los 80 existían talleres y que algunos de ellos se transformaron formalmente en instituciones de empleo protegido. Los expertos sugieren que las iniciativas de autoayuda, a menudo establecidas por asociaciones de padres, estimulan el desarrollo de los talleres de readaptación (Waddington, 1992).

Existe una serie de medidas independientes para personas con minusvalías graves. Un decreto de 1989 (Nº 18/89) define los centros profesionales destinados a personas con minusvalías graves que sufren una gran dependencia de terceros, cuyo nivel de productividad no alcanza el 30% y no pueden recibir formación para colocarse en el mercado laboral abierto ni protegido. Las personas que asisten a los centros pueden recibir remuneración y tener participación en los beneficios netos producidos por la venta de productos. Estos centros los fundaron Instituciones de Seguro Social.

### **Provisión y financiación**

El empleo protegido incluye el trabajo en centros especiales y unidades de producción convencional («enclaves ocupacionales»). El trabajo en el domicilio propio no está regulado por la ley sobre el empleo protegido.

Centros de Trabajo Protegido (SECs): El número de puestos de trabajo cubiertos por trabajadores al margen de las reglas del empleo protegido no debe exceder el 25% del total de puestos en un SEC.

Enclaves ocupacionales: Se entiende por enclave ocupacional un grupo de personas minusválidas que trabajan juntas, bajo ciertas condiciones, en un marco laboral convencional. La localización de los «enclaves» debería evitar el aislamiento de los trabajadores minusválidos y debería facilitar el acceso a otros trabajadores. Se puede desarrollar un «enclave» a partir de una iniciativa del Estado, de organizaciones públicas o privadas o de cooperativas, previa autorización del Ministerio y con fines adecuados. Cada «enclave» tiene su propia regulación aprobada por el Ministerio.

El crecimiento de los centros de trabajo protegido y de los «enclaves» se muestra en la tabla P.6.

IEFP proporciona ayuda técnica y económica para la creación de empleo protegido. La ayuda económica se realiza en forma de prés-

tamo para equipamiento, subvenciones, el mantenimiento de instalaciones e instrumental y préstamos para la adquisición de instalaciones. También incluye parte de la remuneración de los trabajadores bajo el empleo protegido, pagando la diferencia entre la cantidad calculada como correspondiente al salario del puesto de trabajo —de acuerdo con el grado de discapacidad— y el salario mínimo nacional, así como los salarios correspondientes al período de prueba, que asciende al 70% del salario mínimo nacional.

Las asignaciones presupuestarias de los años 1989 a 1992 se muestran en la tabla P.7.

**Tabla P.7. Asignaciones presupuestarias para el empleo protegido desde 1989 hasta 1992 (ESC)**

1989	1990	1991	1992
375.000	558.200	329.750	553.000

*Fuente: IEFP, comunicación.*

### Condiciones de trabajo

Los trabajadores minusválidos con empleo protegido tienen los mismos derechos, obligaciones y garantías que los trabajadores con empleo convencional. Como se ha mencionado, el trabajador tiene derecho a un salario mínimo, excepto durante el período de prueba durante el cual el salario equivale al 70% del salario mínimo.

La ley establece que, de ser necesario, se puede reducir la jornada laboral y aumentar el período vacacional.

El trabajo nocturno y por turnos está sujeto a la aprobación de un equipo de especialistas en rehabilitación (MISEP, 1995).

### Actividades

Según Lheureux (1991), el trabajo protegido se enfoca principalmente hacia las empresas. Lheureux cita una lista de las actividades llevadas a cabo que incluye trabajos de imprenta y diseño gráfico, producción de productos lácteos, panadería, artesanía en madera y carpintería, agricultura, electrónica, moda y producción textil, limpieza de hogares y jardinería.

Tabla P.6. Provisión de empleo protegido y empresas, por año

Año	Instituciones	Empleados		Total
		Centros de trabajo protegido	Enclaves	
1989	13	182	178	360
1990	18	513	257	770
1991	28	794	240	1.034
1992	28	791	274	1.065
1993	30	846	287	1.133
1994	30	689	436	1.125
1995	30	689	436	1.125

Fuente: IEFP, Comunicación.

## Empleados

Al igual que Samoy y Lheureux, no tenemos información sobre las características de las personas con empleo protegido. Tampoco conocemos el alcance de la ayuda para la transición al trabajo convencional. Calados (1995) señala que la poca disposición de los centros a perder trabajadores productivos y la actitud de la familia obstaculiza la transición a nivel de apoyo, lo que puede suponer un desmotivación a la hora de dejar el empleo protegido por el empleo abierto.

## RESUMEN

En 1989 se introdujo una ley reguladora que seguía las referencias de la Constitución de 1976 a los derechos de los minusválidos y el papel del Estado en cuanto a la adopción de políticas. El principio fundamental de «igualdad de oportunidades» se debe alcanzar mediante el estudio de las necesidades individuales y la «eliminación de toda discriminación», superando los obstáculos sociales, culturales y físicos de la integración. La política para minusválidos en Portugal se ha visto influida por el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas.

Los programas para fomentar el empleo de minusválidos se desarrollaron a principios de los 80 con incentivos económicos para las

empresas. En 1993 se aprobó una ley que establecía el empleo protegido. El objetivo de la ley marco de 1989 consistía en alcanzar una política coherente, con un nuevo énfasis en el papel de las organizaciones no gubernamentales y regularizar, a la vez que hacer más rigurosa, la administración de la rehabilitación. Es de vital importancia el desarrollo de las aptitudes profesionales y de la cualificación de los minusválidos. La atención se dirige hacia la formación de aquellos que se forman por sí mismos.

La ley de 1988 define al minusválido de la siguiente manera: «Una persona que, debido a una deficiencia o anormalidad congénita o adquirida de sus funciones físicas o psíquicas o cualquier causa de limitación de su capacidad, se vea perjudicada para el ejercicio de actividades consideradas normales, teniendo en cuenta la edad, el sexo y los factores de condicionamiento socio-cultural».

Con referencia a empleo, un estatuto más detallado dice:

Se considera minusválida a la persona que, debido a una limitación física o mental de su capacidad, encuentra dificultades para obtener o mantener un empleo adecuado con su edad, cualificación y experiencia profesional.

La Secretaría Nacional de Rehabilitación (NSR) está encargada de la política de rehabilitación y de su coordinación. En 1993 se creó una Comisión para desarrollar y poner en práctica un plan de acción de rehabilitación para el año 2000. Las Instituciones sociales cooperantes y las ONG están representados en la NSR. Incluye un «grupo de diálogo» de representantes de la NSR y de 22 organizaciones nacionales de minusválidos.

Dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP) es la principal agencia gubernamental en el campo de la política de empleo y es el encargado de contemplar en su presupuesto los programas que afectan a los minusválidos en educación pre-profesional, orientación profesional, formación y reciclaje, empleo en el mercado laboral convencional, empleo protegido y autoempleo. Tanto organismos públicos como privados administran centros de orientación y formación para minusválidos.

El objetivo de la ley era la integración de los minusválidos en las plantillas, aplicándose sólo a aquellas personas inscritas en centros de empleo, previa evaluación. Aparte de la obligación de las

empresas de dar prioridad a los minusválidos a la hora de asignar sus puestos de trabajo, en el empleo abierto, todas las medidas son económicas. Incluyen compensaciones para las empresas por el período de inferior productividad derivado de la adaptación al trabajo, reducción de la contribución de las empresas a la Seguridad Social, otorgamiento de ayudas económicas fijas para la integración y la adaptación del lugar de trabajo y eliminación de obstáculos físicos.

Las empresas pueden solicitar el reembolso del pago del personal contratado para proporcionar apoyo y seguimiento a los minusválidos durante un período de adaptación de seis meses como máximo.

Recientemente se ha introducido ayuda económica a minusválidos tanto con fines técnicos como para la obtención de triciclos a motor que permitan el acceso a la formación y al trabajo. Existen ayudas económicas a minusválidos para la iniciación al autoempleo. Un programa de «persuasión» de corta duración otorgaba premios a las empresas que se distinguían por dar trabajo a minusválidos. Los programas actuales incluyen medidas de información y de fomento de la concienciación dirigidas a las empresas. Un ejemplo lo proporciona un club de empresas que colocan a minusválidos sobre una base contractual.

El empleo protegido se ha expandido de forma considerable desde su puesta en marcha en 1985, alcanzando 30 instituciones con 1.125 trabajadores en 1995. Está destinado a personas con problemas en la integración en un ambiente laboral convencional, debido a su minusvalía, y cuya capacidad no se halla reducida en menos de un tercio. Sus objetivos son proporcionar formación, fomentar, en la medida de lo posible, la transición al mercado laboral convencional y hacer posible un trabajo estable con contrato.

Hay dos tipos de empleo protegido: trabajo en centros especiales y «enclaves» en unidades de producción. El IEFP proporciona ayuda técnica y económica, incluidas subvenciones para infraestructura y para cubrir la diferencia entre los desembolsos efectuados y el salario mínimo nacional. En 1995 la población laboral era de 4,75 millones y 325.400 personas estaban en situación de desempleo. El censo de 1981 calculaba que el 6,4% de la población con edades comprendidas ente los 15 y los 64 años sufrían incapacidad laboral permanente (402.000 personas). No hay información extensiva sobre la situación de empleo o desempleo de los minusválidos.

## Agradecimientos

Manuel Moura Fernandes (Instituto d'Emprego e Formação Profissional), José Antonio Afonso (Instituto Superior de Serviço Social do Porto), Karin Wall (Universidade de Lisboa).

## BIBLIOGRAFÍA

- CALADO, A. R. (1995). «Le travail protégé en Europe: Le cas Portugais», *Handicaps et Inadaptations, les Cahiers de CTNERHI*. nº 65-66, 34-38.
- CONSEJO DE EUROPA (1990). *Legislation on the Rehabilitation of Disabled People in sixteen Member States of the Council of Europe*. 4ª Edición, Estrasburgo: Consejo de Europa.
- GRAMMENOS, S. (1992). *Disabled persons: Statistical Data Eurostat*, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- GRAMMENOS, S. (1995). *Disabled persons: Statistical Data 2ª Edición*. Eurostat, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- LHEUREUX, J. M. (1991). *Eléments pour une réflexion à propos de l'emploi des personnes handicapées dans la C.E.E.* Marcinelle (Bélgica): Entente Francophone et Germanophone des Ateliers Protégés.
- MISEP (1991). *Basic Information Report Portugal: Institutions, procedures and measures*. Employment Observatory. Comisión Europea.
- MISEP (1995). *Basic Information Report Portugal: Institutions, procedures and measures*. Employment Observatory. Comisión Europea.
- MISEP (1997). *Basic Information Report Portugal: Institutions, procedures and measures*. Employment Observatory. Comisión Europea.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *Is the Law Fair to the Disabled?* WHO Regional Publications European Series Nº 29. Conpenhague: OMS.



- SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report Submitted to the Commission of the European Communities*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- SEYFRIED, E. y LAMBERT, T. (1989). *New Semi-sheltered Forms of Employment for Disabled Persons*, Berlín: European Centre for the Development of Vocational Training.
- WADDINGTON, L. (1992). «Sheltered and supported employment in the European Community», *REHAB Network* 28, Invierno, 12-14.



**REINO UNIDO**



## **CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLITICO**

### **Legislación y política sobre minusválías**

A lo largo de la última década ha crecido la importancia de las cuestiones relacionadas con las minusválías, en parte debido a la presión de las campañas para la protección de los minusválidos, que ha prestado creciente atención a la experiencia de la legislación antidiscriminatoria en otros países. Aunque Gran Bretaña ha evitado un enfoque basado principalmente en los derechos civiles, la aprobación de las leyes antidiscriminatorias en 1995 señaló una importante ruptura con la tradición. Hasta entonces, la política británica se había orientado a abordar la discriminación contra personas discapacitadas por medio de medidas e iniciativas voluntarias.

Uno de los elementos clave de la política del gobierno británico de procurar que los minusválidos se conviertan en miembros plenamente activos de la sociedad radica en asegurar acceso pleno y justo a las oportunidades laborales. Este ambicioso objetivo se aborda desde tres frentes: los intentos de cambiar la actitud frente al problema, la legislación que garantiza un trato justo para todas las personas y el apoyo práctico y la provisión de servicios cuando sea necesario. Gran Bretaña ha creado un ministerio con responsabilidad sobre cuestiones de minusválías. El Ministerio de Minusválías declara que «debemos ampliar nuestro concepto de discriminación para ayudar seriamente a las personas con minusválías a llevar una vida plena... Hay varios millones de personas con minusválías en Gran Bretaña. Debemos reconocerlos como miembros de la sociedad» (Comunicado de Prensa del Departamento de Seguridad Social del 25 de abril de 1996).

### **Ley de Discriminación por Minusválías**

La Ley de Discriminación por Minusválías (DDA) de 1995 considera ilegal la discriminación de las personas con discapacidades en

cuestión de empleo, disponibilidad de bienes y servicios y adquisición o arrendamiento de fincas o inmuebles. Se considera ilegal que las empresas con más de 20 empleados den un trato menos favorable a un empleado minusválido que al resto de los trabajadores a causa de su discapacidad sin que haya razones que lo justifiquen. Las empresas y personas que ofrezcan bienes y servicios al público deberán tomar medidas razonables para garantizar que no se dé un trato discriminatorio. Esta ley permite, asimismo, al gobierno establecer unas normas mínimas de accesibilidad para usuarios minusválidos de taxis, nuevos servicios públicos y tren, y propone, en relación con las instituciones de enseñanza, la obligación de adoptar nuevas decisiones políticas para fomentar el reconocimiento de las necesidades de los minusválidos que desean cursar estudios y la oferta de mejor información a los padres, alumnos y estudiantes.

La Ley estipula la formación de un Consejo Nacional sobre Minusvalías y un Consejo sobre Minusvalías de Irlanda del Norte para asesorar al gobierno en materia de discriminación de minusválidos.

Las medidas estipuladas en la ley se han de poner en práctica en varios años. Las referentes a empleo entraron en vigor en diciembre de 1996. Desde esta fecha se considera ilegal también negarse a atender a una persona discapacitada o a proporcionar un servicio de menor calidad o en términos menos favorables, así como discriminarles en la adquisición o el arrendamiento de fincas o inmuebles. Los requisitos que regulan la oferta de servicios, la enmienda de políticas, procedimientos y prácticas, las medidas para facilitar la accesibilidad y eliminar o alterar obstáculos físicos entrarán en vigor en fecha posterior.

La ley no cubre las aspiraciones de las campañas de minusválidos. Las críticas incluyen la falta de adecuación de la enseñanza y el transporte, la práctica de medidas por fases, que está orientada a reducir la brusquedad de los cambios, la falta de una comisión investigadora capacitada para emprender acción legal en representación de las personas perjudicadas y la limitación de la oferta de empleo de las empresas con 20 o más empleados.

### **Política laboral**

La respuesta de una serie de gobiernos conservadores a la cuestión de las minusvalías estaba condicionada por factores económicos e ideológicos. Su política reflejaba el compromiso de un mercado

laboral flexible, sin prácticas ni regulaciones restrictivas. Uno de los aspectos principales era la eliminación de obstáculos en la industria; el fomento de la responsabilidad individual y los incentivos para el trabajo eran temas centrales de los sucesivos gobiernos, junto con la reducción de los costes del Estado del Bienestar.

La opinión de que los subsidios de desempleo actuaban en detrimento de los incentivos para el trabajo ejerció una marcada influencia sobre el sistema británico. Así, los programas paliativos del desempleo se centraban en la reducción de los subsidios, el endurecimiento de su administración, la restricción de concesiones de subsidios y la introducción de nuevos programas para facilitar el acceso a un puesto de trabajo. Se estrecharon los vínculos entre el pago de subsidios y la búsqueda de empleo activa.

Se ha dado un cambio sustancial en la estructura ocupacional y en los modos y condiciones de trabajo. Aunque el empleo ha aumentado, se ha dado una polarización entre hogares sin ingresos y hogares con dos fuentes de ingresos.

Mientras que la proporción de varones empleados ha ido disminuyendo paulatinamente, la de mujeres va en aumento, lo cual refleja un tránsito de empleos del sector de producción al de servicios. Se presta menor atención a las cualificaciones técnicas y profesionales y mayor a las personales, incluidos capacidad de trabajo en equipo, iniciativa, flexibilidad y adaptabilidad (Meadows, 1996).

El mercado laboral se ha flexibilizado, con trabajos a tiempo parcial, contratos por horas, auto-empleo, trabajo temporal y eventual (Dex y McCulloch, 1996). Sin embargo, el crecimiento del trabajo a tiempo parcial y temporal ha sido lento. Los expertos ven más posibilidades de empleo para minusválidos dentro de lo que podrían denominarse «empleo no tradicional» (Oliver, 1995). El auto-empleo, tele-empleo y el trabajo con horario flexible puede suponer una ventaja para las clases profesionales (Meadows, 1996), mientras las oportunidades de empleo de minusválidos sin formación van en disminución, especialmente aquellos con deficiencias de aprendizaje (Barnes, 1991; Lunt y Thornton, 1994).

### **Evolución de la política de empleo sobre minusválidos**

La primera regularización del empleo de minusválidos apareció en la Ley para Personas Minusválidas de 1944. Esta Ley estableció

un registro de empleo para minusválidos; instalaciones para la valoración, rehabilitación y formación; un servicio de colocación especializado; una obligación de las empresas con 20 o más trabajadores de contratar un tres por ciento de minusválidos inscritos en el registro; protección contra el despido improcedente de los minusválidos inscritos; empleo reservado; un Consejo Asesor Público y Comités de Asesoramiento locales.

Después del período de postguerra de pleno empleo, el porcentaje de empresas que alcanzaban la cuota bajó de un 61% en 1961 a un 28% en 1985 y a un 19% en 1993. Hay varias explicaciones interconectadas para el fallo del plan de la cuota. Según la Ley, las empresas que no alcanzaban la cuota tenían que dar preferencia a los candidatos minusválidos inscritos que fueran recomendados por los asesores especializados de los Servicios de Empleo. Si no hubiera candidatos adecuados, las empresas podrían obtener la exención. Las inscripciones bajaron y las exenciones masivas se convirtieron en algo corriente. Los recursos de los Servicios de Empleo eran inadecuados para controlar la vacantes y proponer candidatos adecuados. Es más, las sanciones por contratar a un trabajador no minusválido casi nunca se aplicaban.

Parece que muchas empresas no conocían la ley y sus estipulaciones, las cuales generalmente no eran publicadas por los gobiernos. A principios de los 70 se consideró que la cuota no era factible y varios documentos de consulta propusieron su abandono, pero no se llegó a ningún acuerdo sobre una alternativa. Hubo un vacío en la ley durante muchos años. La estipulación de la cuota no fue revocada hasta 1995, cuando se aprobó la Ley de Discriminación por Minusvalías (DDA). El Gobierno presentó al Parlamento el Proyecto de Ley de Discriminación por Minusvalías bajo presión, después de que sucesivos proyectos de ley antidiscriminación no gubernamentales no consiguieran el apoyo del gobierno. La DDA otorga un derecho restringido a no ser discriminado en el empleo ni en el acceso a bienes y servicios. En Gran Bretaña, las campañas en favor de los minusválidos habían luchado por una legislación de derechos civiles. Los costes que pudieran recaer en las empresas eran una preocupación importante para el Gobierno a la hora de desarrollar la legislación

El reciente compromiso del Gobierno para la liberalización y la no interferencia en el mercado laboral ha favorecido la aparición de políticas orientadas más a la persuasión que a la imposición de obligaciones. La postura política se resume en la declaración del



Gobierno que dice que «la forma más efectiva de promover las oportunidades laborales para personas con minusvalías es conseguir que las empresas reconozcan los méritos de los minusválidos y los puestos para los que podrían contratarlos» (Departamento de Empleo, 1994).

La política ha favorecido acciones voluntarias de las empresas. Desde últimos de los 70 se anima a las empresas a adoptar prácticas correctas de contratación, apoyadas por códigos de práctica y proyectos para reconocer «buenas empresas». Los Gobiernos han considerado las asociaciones de empresas como medios de cambio, tanto a nivel local como nacional. Se han realizado campañas para aumentar la conciencia pública sobre los méritos de los minusválidos y para persuadir a los empresarios de la conveniencia de su contratación.

La otra posibilidad es prestar ayuda a los minusválidos para acceder al empleo abierto, combinándola con incentivos para suprimir largos períodos de subsidio por invalidez. Existen tanto programas especiales como convencionales. Los minusválidos reciben cada vez más educación convencional y formación para el trabajo, y se espera que utilicen todos los servicios de empleo accesibles a todos los desempleados.

Los principales programas y políticas nacionales orientados específicamente a los minusválidos y que promueven el acceso al empleo abierto son:

- preparación profesional y servicios de colocación, que desde 1991 se contratan cada vez con mayor frecuencia a través de Equipos locales de Colocación, Valoración y Asesoramiento (PACT) para minusválidos que necesiten asistencia además de la proporcionada por los servicios de empleo;
- desde 1994, un programa coordinado de apoyo y ayuda económica conocido como Acceso al Trabajo para ayudar a los minusválidos a superar los obstáculos a la hora de trabajar o de conseguir trabajo (sustituyendo varios programas independientes dirigidos principalmente a empresas);
- desde 1992, Subsidios para Trabajadores Minusválidos, una subvención de la seguridad social para nivelar los bajos salarios, diseñado para personas con minusvalías leves y trabajadores autónomos;

- el Programa de Empleo Protegido que proporciona trabajo subvencionado a personas con minusvalías graves en empresas a través de Programas de Colocación en Empleo Protegido.

Apenas existen subvenciones para empresas a la hora de contratar o conservar minusválidos.

## **Práctica y desarrollo de la política**

### **Organismos responsables**

Desde la fusión de los antiguos departamentos de empleo y educación en 1995, la responsabilidad sobre la mayoría de los elementos de la política de empleo ha recaído sobre el Departamento de la Educación y el Empleo (DfEE) de Inglaterra y Gales. En Escocia tuvo lugar una fusión similar.

La responsabilidad política de la DDA recae fundamentalmente sobre el Departamento de Seguridad Social (DSS), en el cual se encuentra el Ministerio de Minusvalías y el Consejo Nacional de Minusvalías; sin embargo, el DfEE supervisa lo estipulado en la Ley de empleo a través del ya fundado hace tiempo Consejo Nacional para el Empleo de Personas con Minusvalías.

La oficina de Servicios de Empleo (ES) del DfEE dirige el Acceso al Trabajo, supervisa los PACT y el Programa de Ayuda al Empleo, y ofrece apoyo a los minusválidos sin trabajo a través de sus servicios convencionales distribuidos por toda Gran Bretaña. En el norte de Irlanda la Oficina de Formación y Empleo está conectada con el Departamento de Desarrollo Económico.

El DSS es responsable de la política de subvenciones. La ES tiene una responsabilidad común con la Oficina de Subvenciones<sup>1</sup> (controlada por el DSS) a la hora de administrar las subvenciones relacionadas con el empleo. La Oficina de Subvenciones administra las subvenciones de la seguridad social, incluyendo

### **Subvenciones para Trabajadores Minusválidos**

Las responsabilidades políticas sobre la formación de los desempleados, la formación profesional para gente joven, la formación a

---

<sup>1</sup> En el norte de Irlanda la Oficina de la Seguridad Social se refiere al Departamento de Salud y Seguridad Social.

cargo de la empresa y el apoyo a las empresas en Gran Bretaña recaen sobre compañías locales privadas dirigidas por empresarios denominadas TECs (en Escocia LECs). Éstas contratan servicios con un sector público y privado de distribuidores voluntarios.

### **Organismos asesores**

El Consejo Nacional Asesor para el Empleo de Personas con Minusvalías (NACEPD) se fundó de acuerdo con la Ley de Personas Minusválidas (Empleo) de 1944 con la responsabilidad legal de asesorar al Ministro de Asuntos Exteriores sobre los asuntos relacionados con el empleo y la formación de los minusválidos. De los 18 miembros nombrados por el Ministerio de Educación y Empleo, tres son diputados nombrados tras consultar con organizaciones de empresas y otros tres tras consultar con sindicatos y otras organizaciones de trabajadores.

A nivel local existen Comités para el Empleo de Personas con minusvalías, las cuales proporcionan asesoramiento y ayuda sobre temas de empleo.

El Consejo Nacional de Minusvalías fue fundado de acuerdo con los términos de la DDA de asesorar a la Secretaría de Estado sobre los temas relacionados con las minusvalías y la forma de reducir la discriminación contra las personas discapacitadas; más de la mitad de sus miembros son o minusválidos o padres de minusválido. Entre las obligaciones del Consejo Nacional no está la del empleo, y el NACEPD no se abolió cuando se revocaron otras partes de la Ley de 1944.

### **Instituciones Sociales**

Las Instituciones Sociales funcionan a nivel nacional, a través de la principal organización de representantes de empresas, la Confederación de la Industria Británica, y el TUC (Consejo de Sindicatos), a la hora de promover igualdad de oportunidades, códigos de buena conducta y la conveniencia de contratar minusválidos.

No existen medidas especiales para la representación de los intereses de los trabajadores minusválidos en el lugar de trabajo, y las oportunidades de fomentar el empleo de los minusválidos con que cuentan los representantes de los trabajadores en el lugar de trabajo se han vis-

to limitadas debido a la disminución del número de socios de los sindicatos y a la restricción de sus actividades por vía legislativa. Sin embargo, los sindicalistas prevén un nuevo e importante papel a la hora de apoyar las demandas presentadas en base a la DDA.

### **Organizaciones no gubernamentales y de minusválidos**

Las campañas en favor de los minusválidos fomentan la legislación de los derechos civiles y promueven el 'modelo social' de las minusvalías, el cual concibe la «minusvalía» como una consecuencia de un medio y una sociedad discapacitadora. Rechazan los servicios y políticas que ven la minusvalía como un problema médico. Estas campañas fueron importantes a la hora de afianzar la legislación antidiscriminatoria, a pesar de que la legislación no avanzó tanto como muchos partidarios hubieran deseado. Muchas organizaciones de y para los minusválidos proporcionan información y asesoramiento sobre la DDA y otras medidas relacionadas con el empleo.

En el Reino Unido existe una larga tradición de provisión de servicios a través de organizaciones voluntarias, especialmente en servicios de atención social y residencial, así como en actividades terapéuticas y de rehabilitación. Últimamente, las organizaciones voluntarias para minusvalías han aumentado su provisión de servicios para apoyar el acceso al empleo convencional. Un pequeño número de empresas dirigidas por minusválidos y cuya plantilla está formada también por minusválidos están proporcionando a otras empresas servicios tales como cursos de formación sobre igualdad en caso de minusvalías.

### **DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA**

La DDA introdujo una nueva definición de minusvalía. Esta definición se refiere al nuevo derecho a no ser discriminado a la hora de conseguir un empleo, obtener bienes y servicios, y comprar o alquilar fincas e inmuebles.

La Ley define minusvalía como «una deficiencia física o mental que tiene un efecto adverso sustancial y a largo plazo sobre la capacidad de una persona para desarrollar las actividades normales de la vida cotidiana». Los términos a tener en cuenta en cuestiones determinantes relacionadas con la definición de minusvalía están detalladas en la Ley o son elaboradas por el Gobierno (DfEE, 1996b).

*La deficiencia* incluye trastornos físicos que afectan a los sentidos, tales como la vista o el oído, y trastornos mentales como dificultades de aprendizaje y enfermedades mentales (en caso de ser reconocidos según la opinión de una institución médica). Ciertas condiciones específicas no son consideradas como deficiencias (fundamentalmente: la adicción al alcohol o a la nicotina; la fiebre del heno; las tendencias pirómanas, robar o abusar de otra persona; exhibicionismo, voyeurismo; tatuajes y «piercing»).

Los efectos *a largo plazo* deben de durar o tener la probabilidad de durar al menos 12 meses o toda la vida de la persona afectada, e incluyen aquellos que puedan repetirse.

*Las actividades de la vida cotidiana* son actividades normales realizadas por la mayoría de la gente de forma normal y deben estar en alguna de las siguientes categorías:

- movilidad;
- destreza manual;
- continencia;
- capacidad para levantar, llevar o mover objetos comunes;
- habla, oído o vista;
- memoria o capacidad para concentrarse, aprender o entender;
- poder reconocer el peligro físico.

El trabajo no es una de las actividades catalogadas como cotidianas.

También están contempladas en la Ley:

- desfiguraciones importantes, aunque no afecten a la capacidad de una persona para desarrollar las actividades normales del día a día;
- deficiencias progresivas, en las que los trastornos puedan llegar a ser importantes, tales como el cáncer, el SIDA, la esclerosis múltiple o la distrofia muscular; la ley ampara a personas en estas condiciones desde el momento en el que existe un efecto perceptible aunque ligero en las actividades cotidianas;

- las personas que hayan sufrido una minusvalía contemplada por la Ley y se hayan recuperado.

La DDA no afecta a las definiciones y criterios necesarios para optar a las subvenciones del sistema de seguridad social. Es probable que el acceso a los Servicios de Empleo sea base en la definición contenida en la DDA.

«El modelo social» de minusvalía no está contemplado en las definiciones oficiales de minusvalía. El Consejo Británico de Personas Minusválidas (BCODP) cree que la minusvalía debería definirse como «la pérdida o limitación de las oportunidades de tomar parte en el curso de la vida en comunidad al mismo nivel que otros debido a barreras físicas o sociales».

## ESTADÍSTICAS

### Población minusválida

Existen varias fuentes de información sobre la población minusválida y su situación económica y se espera que los resultados en 1997 muestren un informe básico sobre la participación de los minusválidos en el mercado laboral, utilizando la definición de minusvalía de la DDA. El Informe sobre el Mercado Laboral (LFS) se cita a menudo. El LFS proporciona amplia información, actualizada trimestralmente, sobre los minusválidos en el mercado laboral en Gran Bretaña <sup>2</sup>.

Según la LFS de otoño de 1996 (Instituto Nacional de Estadística, 1997) en Gran Bretaña había cinco millones de personas en edad laboral (15%) con condiciones limitadas para el trabajo. (A las personas en esta situación se les pregunta si tienen algún problema de salud o minusvalía que vaya a durar más de 12 meses que limite el tipo de trabajo remunerado que pueden realizar.) De esos cinco millones, 2,4 millones eran económicamente independientes, lo cual representa un 8,8% de la mano de obra. Su tasa de actividad es la mitad del resto de la población. Las personas con problemas menta-

---

<sup>2</sup> En Irlanda del Norte hay aproximadamente 75.000 minusválidos en edad laboral. Se cree que 19.600 tienen un trabajo remunerado; 35.000 son incapaces de trabajar; 8.900 cuidan del hogar y la familia; 4.100 están buscando trabajo, y 2.600 son aptos pero no buscan trabajo de forma activa (Comisión Europea, 1996). Las incidencias de las minusvalías son mayores en Irlanda del Norte que en ninguna otra parte del Reino Unido (McCoy y Smith, 1992).

les de salud tienen muchas menos posibilidades de ser económicamente independiente que aquellas con deficiencias físicas o sensoriales. Las tasas de actividad de personas minusválidas y no minusválidas divergen al aumentar la edad.

### Personas minusválidas desempleadas

El LFS de otoño muestra que casi uno de cada cinco minusválidos económicamente activos estaba en situación de desempleo (según la definición de la ILO) en otoño de 1996, y menos de uno de cada diez en las personas no minusválidas. Los minusválidos tienen muchas más probabilidades de estar sin trabajo durante más de un año; la mitad sufrían largos períodos de desempleo. Las personas con dificultades de aprendizaje y depresión son las que menos probabilidades tienen de encontrar empleo. Otros datos muestran que el desempleo aumenta con la gravedad de la minusvalía (Berthoud y cols., 1993).

Un estudio reciente encargado por el Gobierno (Prescott-Clarke, 1990) comprobó que el 22% de los hombres y mujeres con «discapacidad laboral», pero económicamente activos, «buscaban trabajo». Este porcentaje era casi el doble que el del mismo grupo en la población general.

### Empleo para Minusválidos

Según el LFS de otoño de 1996, cuatro de cada diez hombres minusválidos y un tercio de las mujeres minusválidas tienen trabajo. Una cuarta parte trabaja a tiempo parcial. Aunque en el sector industrial la proporción de minusválidos y no minusválidos es similar, los minusválidos tienden a ocupar muchos trabajos manuales especializados en parte o no y pocos puestos intermedios o profesionales.

La tabla GB.1 muestra la situación del empleo en hombres y mujeres en edad laboral en otoño de 1996.

El 1 de abril de 1995, al menos 13.438 minusválidos eran funcionarios (el 2,8%). El porcentaje de minusválidos en plantilla oscila entre el 4,7% en el Ministerio de Defensa y el 0,3% en el servicio de Prisiones de la Corona (Consejo de Ministros, 1996).

En 1995, alrededor de 12.000 minusválidos con una reducida productividad estaban en talleres protegidos y otros 10.000 en «colocación protegida» en empleo abierto.

**Tabla RU.1. Hombres y mujeres minusválidos en otoño de 1996**

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Empleados .....	943.000	726.000	1.669.000
Autónomos .....	273.000	58.000	295.000
Otros* .....	32.000	19.000	51.000
<b>Total .....</b>	<b>1.212.000</b>	<b>802.000</b>	<b>2.015.000</b>

\* En programas de formación y empleo apoyados por el gobierno y trabajadores no remunerados.

*Fuente: Informe sobre el Mercado Laboral de otoño de 1996.*

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

### Colocación y formación convencional

El Servicio de Empleo ofrece oportunidades de colocación, y paga los subsidios y subvenciones a particulares que están sin empleo. Estos servicios se mantienen a través de aproximadamente 1.100 oficinas locales agrupadas en 154 distritos; aproximadamente el 80% de estas oficinas suponen el único punto de acceso para los programas y servicios gubernamentales (MISEP, 1995).

La formación convencional es llevada a cabo a través de una red de Consejos de Empresas y formación en Inglaterra y Gales (TEC). Las Compañías de Empresas Locales (LEC) en Escocia proveen un servicio similar. Existe una amplia gama de servicios de asistencia que permiten a los minusválidos acceder a programas de formación profesionales.

Las TEC y las LEC tienen la responsabilidad de planificar y dar oportunidades de formación en su área. Tienen la obligación por contrato de suministrar a sus clientes formación adecuada y de alta calidad. Cada año deben preparar un Plan de Negocio e indicar la forma en que pretenden cumplir sus obligaciones, incluyendo servicios para personas con «necesidades especiales». Dan prioridad a los minusválidos y pueden proporcionar apoyo adicional a los minusválidos que participan en los programas de formación profesional; Formación a la Juventud, Aprendizajes Actualizados y Formación para el Trabajo. Las TEC y las LEC deben también prestar ayuda a empresas.

La Formación de la Juventud (YT) ofrece a la gente joven formación profesional y experiencia laboral para ayudarles a competir



por el trabajo. Antes de que los alumnos se unan al programa se les evalúa para identificar sus necesidades individuales. Las personas entre 16 y 18 años tienen acceso al YT. Los jóvenes minusválidos de más de 18 años pueden obtener un puesto fijo si no han sido capaces de empezar o finalizar el YT debido a su minusvalía o problema de salud. La formación debe terminar antes de que cumplan los 25 años. De 230.000 participantes, alrededor del 5% eran minusválidos (Employment Gazette, abril 1994).

*Las Nuevas Profesiones* ofrecen formación a jóvenes que terminan los estudios y se incorporan a su correspondiente sector de la industria. Se evalúa a los alumnos cuando empiezan el programa, y si la evaluación demuestra que necesitan una formación especial reciben una ayuda extra para alcanzar los resultados de formación acordados.

La Formación para el Trabajo (TfW) ayuda a los desempleados adultos a adquirir los conocimientos y experiencia necesaria para conseguir trabajo. El TfW ofrece un paquete de formación y/o experiencia laboral acorde con las necesidades particulares. Se evalúa y orienta a todos los alumnos antes de unirse al programa. El TfW está disponible para todos aquellos desempleados entre 18 y 63 años que hayan estado sin trabajo durante seis meses. Los minusválidos tienen prioridad en el acceso y pueden unirse al programa inmediatamente. Las personas pueden formarse a tiempo parcial en caso de tener alguna minusvalía o responsabilidad doméstica que les impida una formación a jornada completa. El programa tiene 320.000 participantes al año, de los cuales el 11% son minusválidos (Employment Gazette, abril 1994).

## Efectividad

El bajo nivel educativo de personas minusválidas nos hace preguntarnos sobre la falta de formación y cómo puede ser solventada. Un tema importante es el relativo a la importancia de la formación, asesoramiento y formación de los jóvenes en actividades tanto remuneradas como no remuneradas (Yothaid, 1993; SSI, 1995). Se ha determinado una baja participación y conocimiento de las oportunidades de formación por parte de los jóvenes, empleo adulto y programas de formación a largo plazo (Rowlington y Berthoud, 1996). Algunos sugieren que grupos como los invidentes pueden depender más que otros de la formación (RNIB, 1996).

Varios estudios de la TEC concentran su atención en la transición hacia un sistema de financiación basado en sus propios ingresos

(NACAB, 1994; Meager, 1995; RNIB, 1996; Rolfe y cols., 1996). Aunque existen incentivos económicos para empresas que contraten minusválidos, se sospecha que se descarta a las personas con minusvalías más graves (Davoud, 1996). El énfasis de que el empleo es el resultado de la formación presiona a las empresas a facilitar formación a los candidatos más preparados para el trabajo, lo cual puede discriminar a los minusválidos y a aquellos que necesiten una formación especial y que pueden necesitar un mayor apoyo o rehabilitación antes de comenzar la formación.

Los posibles alumnos no conocen la repercusión que tendría su participación en los programas de formación sobre sus derechos a percibir subsidios, lo cual suscita incertidumbre. La pérdida potencial del Subsidio de Incapacidad fomenta su identificación como personas con incapacidad laboral, llevando quizás al trabajo voluntario como la única opción disponible. Un cambio en las normas podría fomentar la participación de la gente que percibe subsidios en el TFW y YT, pero el problema de la diseminación de responsabilidades entre distintas instituciones permanece y las personas que reciben subsidios tienen menos posibilidades de ser enviadas al Tfw (Rolfe y cols., 1996). En 1992 una importante cantidad de TEC también pensaba que el principal obstáculo que impedía a los minusválidos utilizar sus servicios era el sistema de subsidios (Forum de Empresas sobre Minusvalías, 1992).

### **Formación y colocación especializada**

Equipos de Asesoramiento y Evaluación para la colocación (PACT) ofrecen servicios especializados a minusválidos que necesitan ayuda aparte de los programas convencionales; también trabajan con posibles empresas. Las Organizaciones no gubernamentales deben proporcionar rehabilitación por contrato con las PACT.

En 1992 se crearon las PACT para unir una serie de servicios que anteriormente eran suministrados por la Oficina de Recolocación de minusválidos, el Servicio de Asesoramiento sobre minusvalías y el Servicio de Rehabilitación para el Empleo. Los miembros del PACT, conocidos como Asesores de Empleo para Minusválidos (DEA), trabajan en Centros de Empleo Convencionales. Ayudan a los minusválidos a conseguir y mantener un empleo; proporcionan rehabilitación y asesoramiento para el empleo; aconsejan sobre el programa convencional Tfw y el programa especializado de Acceso al Trabajo; y para las personas con minusvalías graves ofrecen acceso al empleo protegido.

La fundación de los PACT en 1992 se acompañó con la creación de nueve Centros de Desarrollo de la Capacidad (ADC) Estos centros apoyan a los PACT y están dirigidos a mejorar la calidad de la ayuda especializada a personas con minusvalías, incluyendo el desarrollo de programas para el conocimiento de las minusvalías para oficinas y otras organizaciones (MISEP, 1995).

Un estudio de las actividades del PACT evaluó la calidad de la rehabilitación local y la forma en que las oficinas deberían ser controladas, planteando cuestiones sobre el acceso, disponibilidad de equipo y rigidez en los suministros. Se sugiere que los resultados de la colocación no reflejan los objetivos específicos de los programas de rehabilitación, tales como el asesoramiento y la preparación para el trabajo (Lakey y Simpkins, 1994).

La mayoría de los minusválidos adultos reciben formación a través del Tfw. Las personas con minusvalías graves pueden recibir una formación, la cual está principalmente financiada por el DfEE y que se proporciona de dos formas:

- Una medida utilizada desde hace tiempo es la formación residencial para aproximadamente 960 alumnos en Colegios para la Formación residencial (RTC). Permite que esté siempre disponible una asistencia adicional y cuidado médico. Los RTC proporcionan formación profesional en varios sectores laborales, y diez colegios proporcionan formación específica para personas con deficiencias sensoriales.
- En abril de 1993 se creó la formación local especial para atender a grupos para los que la formación residencial no es apropiada debido a problemas de movilidad o domésticos. Los TEC pueden proporcionar una alternativa utilizando fondos adicionales del DfEE.

### **Empleo protegido**

Las Oficinas de Empleo Protegido (SEA) están surgiendo como una nueva forma de apoyo al empleo para minusválidos. Las SEA normalmente proporcionan un apoyo individualizado en el proceso de acceso al empleo, incluyendo una conexión con posibles empresas para encontrar el trabajo más adecuado para sus clientes. En caso necesario, una vez encontrado el trabajo, mantienen el contacto con el trabajador y la empresa. La mayoría de sus clientes son personas

con deficiencias de aprendizaje. La limpieza doméstica o lavandería y tareas de cocina son trabajos comunes. Zarb y cols. (1996) informan sobre 158 SEA en la lista completa de miembros de la Asociación para el Empleo Protegido, prestando ayuda a persona entre 4.000 y 5.000; estiman también un número similar de agencias que no son miembros. Las SEA obtienen fondos de varias fuentes, incluyendo autoridades locales y programas regionales de regeneración económica. Algunas tienen contratos con los PACT.

### **Rehabilitación**

La rehabilitación [en el sentido de la intervención para asegurar que los trabajadores que quedan (más) discapacitados conserven sus trabajos o vuelvan a otros trabajos adecuados, ya sea en la misma empresa o en otra] rara vez ha caracterizado la política y la práctica de Gran Bretaña. El Departamento de Empleo y los servicios de 'restablecimiento' y 'asesoramiento' han sido criticados por sus retrasos a la hora de conseguir colocaciones, y rara vez han intervenido en el lugar de trabajo. Los antiguos centros de rehabilitación tendían a atender a minusválidos desempleados durante largos periodos. La respuesta política a las críticas por la nula efectividad de tales centros era necesaria, y para combatir las barreras de acceso al empleo. De esta manera, apenas se ha invertido en planes para adaptar al individuo a las oportunidades laborales.

La adaptación del puesto de trabajo nunca ha sido una de las características de las disposiciones de Gran Bretaña. No se han establecido obligaciones a las empresas para asegurar el mantenimiento de empleados que quedan minusválidos (excepto bajo la DDA, en que las empresas pueden necesitar actuar para evitar la discriminación) y la gestión de la minusvalía en el lugar de trabajo está obteniendo un uso limitado, principalmente a través de organismos voluntarios del sector y algunas grandes empresas.

### **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

La única ley importante en Gran Bretaña que otorga derechos y obligaciones en el empleo es la Ley de no discriminación por Minusvalía (DDA) de 1995.

## **Ley de no Discriminación por Minusvalía de 1995**

### **Discriminación ilegal**

Según la DDA, es ilegal que las empresas discriminen a los minusválidos de alguna de la siguientes formas:

- Acuerdos para la selección y contratación.
- Las condiciones en que se ofrece el empleo.
- Rehusar ofrecer o no ofrecer deliberadamente empleo.
- Oportunidades (o falta de ellas) de promoción, cambio o cualquier otro beneficio.
- Despido, sometimiento o cualquier otro tratamiento perjudicial (represalias).

Discriminación significa que «por algún motivo relacionado con la minusvalía de una persona», la empresa le trate menos favorablemente de lo que trata o trataría a otras personas sin minusvalías» [sección 5 (1) y 5 (3)]. La orientación pone como ejemplo de motivo no justificable la asunción de que un minusválido utilizará más bajas por enfermedad.

### **Ajustes razonables**

La Ley obliga a las empresas a realizar ajustes razonables a las características físicas de las instalaciones o los acuerdos del empleo si éstas implican una desventaja importante para los empleados minusválidos o posibles empleados en comparación con una persona no minusválida. El no cumplir, sin una justificación, con la obligación es un acto discriminatorio. La Ley contempla varios pasos que deben cumplir las empresas:

- realizar cambios razonables en las instalaciones;
- asignar algunas obligaciones a otro empleado;
- trasladar a un minusválido para ocupar una vacante;
- modificar las horas de trabajo;

- proporcionar un lugar de trabajo alternativo;
- permitir las ausencias en el trabajo para rehabilitación, asesoramiento o tratamiento;
- permitir la formación;
- proporcionar información o equipo adicional o modificado;
- proporcionar plantilla de ayuda (un lector o intérprete) o supervisión;
- modificar los procedimientos de asesoramiento.

No es necesario que la empresa realice cambios si el minusválido sufre una minusvalía leve, no sabe que una persona tiene una minusvalía (y es razonable que no lo sepa), o si el cambio solicitado no es razonable. Existen una serie de factores que pueden influir a la hora de decidir si el cambio es razonable o no, incluyendo la viabilidad y el coste de la medida, los recursos de la empresa, la ayuda económica disponible y lo que este cambio mejoraría la situación del minusválido.

### **Cobertura**

Las subvenciones de empleo de la Ley se aplican a empresas localizadas en Gran Bretaña y en Irlanda del Norte. Éstas se aplican a trabajadores fijos y temporales y a trabajadores con contrato, ya hayan sido contratados a través de una agencia de empleo o por ellas mismas. La Ley no se aplica a personas que trabajen en los servicios de la armada, agentes de policía, miembros del cuerpo de bomberos y funcionarios de prisiones. Tampoco cubre a personas que trabajen en la cubierta de un barco, avión o hidroavión.

Las empresas con menos de 20 empleados están exentas. Si el número de empleados varía, la Ley se aplica siempre que haya 20 o más empleados. Según la Ley el Secretario de Estado tiene la obligación de revisar esta exención antes del quinto año, aunque no tiene la obligación de modificarla.

### **Demandas y compensaciones**

Los minusválidos que aleguen una discriminación injustificada pueden llevar su caso a un tribunal industrial. Cuando se presenta

una demanda en el tribunal, está disponible el servicio de conciliación del organismo de Asesoramiento, Conciliación y Arbitrio (ACAS) (o en Irlanda del Norte, la Agencia de Relaciones Laborales, LA). El oficial de conciliación intentará un acuerdo y como último recurso debería poder solucionarse a través de un tribunal industrial. Los particulares pueden obtener una indemnización ilimitada. Los ACAS y LA pueden actuar también de esta manera sin presentar una demanda formal en el tribunal.

El tribunal puede recomendar la eliminación de futuras discriminaciones, pero no tiene poder para ejecutar órdenes o mandatos para ayudar al candidato minusválido u obligar a la empresa a prácticas y políticas no discriminatorias (Doyle, 1997).

### Comentario

Las subvenciones para el empleo de la DDA han sido criticadas en varios puntos.

Se ha comparado con la legislación de otros países y con las alternativas propuestas anteriormente en el Reino Unido, que se extiende a empresas de todos los tamaños (como en Australia) y que proporcionan una comisión de derechos por minusvalía para controlar la Ley e investigar las demandas independientemente. Un papel clave de una comisión bajo el modelo de legislación alternativo sería realizar investigaciones generales con vistas a determinar si las estipulaciones de esta Ley se ajustan. En Gran Bretaña son los individuos quienes deben denunciar las ofensas que sufren. La ayuda legal no llega a los tribunales. El sistema puede llevar a la exclusión de los minusválidos menos capaces de defenderse por sí mismos. Naturalmente, los particulares necesitan una educación adecuada, formación y servicios de apoyo para poder utilizar los recursos legales. La defensa y el apoyo pueden ser necesarios en casos particulares.

Parece poco probable que los ajustes que surjan de las necesidades de un particular vayan a tener una mayor influencia en el trabajo y en el puesto de trabajo; los cambios realizados para una persona pueden ser adecuados a su minusvalía y no ayudar a otros minusválidos (Thornton y Lunt, 1995). Se puede contrastar la ley antidiscriminatoria que opera según las limitaciones de particulares con la obligación legal de las empresas a mejorar el trabajo y el lugar de trabajo para maximizar el empleo de los minusválidos. Por otra parte, la experiencia de contratar y realizar adaptaciones para un trabajador

minusválido puede llevar a mejorar las perspectivas de trabajo de otras personas con minusvalías similares.

Las investigaciones han demostrado que aquellas empresas con la experiencia de haber contratado una persona minusválida tienen una mejor disposición a contratar otra.

En Gran Bretaña la ley antidiscriminación está relativamente aislada y con pocas medidas de apoyo. Otros países la han acompañado de otras leyes y medidas. Aunque todos los países disponen de varias medidas de financiación y subvenciones para fomentar el trabajo de los minusválidos, puede existir una lucha para fortalecer estas medidas cuando se utiliza la ley antidiscriminación. El tema de donde situar los costes de adaptación de la ley antidiscriminación radica en la naturaleza de la obligación impuesta.

Es discutible lo que puede conseguir por sí sola la ley antidiscriminación en Gran Bretaña. Un minusválido debe tener empleo o estar compitiendo por un puesto en particular antes de que pueda ser protegido, es decir, capaz de realizar las «obligaciones esenciales» del trabajo. La Ley no se aplica a la educación y a la formación. Es más, el potencial de los candidatos permanece limitado a menos que se modifique la naturaleza del trabajo antes de comenzar la contratación. Existen dudas sobre si la Ley puede mejorar la posición de personas con dificultades de aprendizaje y que pueden necesitar puestos acordes a sus capacidades. Es decir, la ley antidiscriminación puede tener otros propósitos aparte del de defender los derechos de los particulares en casos concretos. Puede tener un importante papel educativo.

## POLÍTICAS DE PERSUASIÓN

Gran Bretaña ha utilizado pocas subvenciones para fomentar las políticas de persuasión. Su principal estrategia es más bien llevar las obligaciones de la empresa a un «enfoque positivo» para contratar minusválidos.

El gobierno espera que las empresas revisen sus prácticas, ya que contratar minusválidos es beneficioso para la empresa. La retórica actual es parte de una larga campaña para convencer a las empresas de que los trabajadores minusválidos son tan buenos como los no minusválidos. La línea dominante de persuasión es que los trabajadores minusválidos no deberían ser valorados sólo por su «capacidad o discapacidad», sino también porque son potencialmente personas



más valiosas para la empresa que una persona no minusválida. Los folletos de Servicios de Empleo subrayan que al excluir a personas minusválidas «podrían estar perdiendo a la persona más apta para el puesto», y que al mantener a una persona minusválida «mantienen sus habilidades y experiencia y ahorran los costes (y molestias) de reemplazarlos».

Existen tres formas de promover las buenas prácticas de empleo: fomentar la adopción de «códigos» de práctica voluntarios, signos de minusvalía y fomentar la unión de redes de empresas. Rara vez se menciona en el material promocional del Gobierno una cuarta medida, la obligación regulada en grandes empresas de publicar una declaración de la política en su informe anual.

### Códigos y guías de buena práctica

Durante los últimos 20 años el gobierno central y sus oficinas han intentado influenciar en las prácticas y actitudes de las empresas a través de material promocional. En 1977 se lanzó una campaña de «Políticas Positivas» para «desarrollar políticas informativas internas de empresa», y a 55.000 empresas se les enviaron folletos que daban una idea general sobre seis directrices principales sobre la contratación, retención, desarrollo de la carrera y formación, y modificación y adaptación de equipo e instalaciones. La oficina del gobierno en aquel momento encontró que la campaña había tenido un impacto mínimo; sólo una de cada cinco empresas, según una encuesta de seguimiento, recordaba haber recibido y leído los folletos.

En 1984 se creó un «Código de Buena Práctica» no estatutario sobre el empleo de los minusválidos, y se modificó en 1990 y 1993. El documento estaba dirigido a ayudar a las empresas a especificar sus objetivos y preparar una política, más que a establecer objetivos y medidas de consecución. Aunque se distribuyeron 120.000 copias, una investigación encargada por el gobierno estimó que las recibieron menos de una quinta parte de las empresas (Morrell, 1990).

La DDA proporcionó un Código de Práctica estatutario. Esta publicación a la venta, de 68 páginas, orientaba a las empresas a la hora de interpretar las estipulaciones de la Ley relacionadas con el empleo (Departamento de Educación y Empleo, 1996a).

El TUC publica guías para sus miembros, incluyendo un «acuerdo de igualdad de oportunidades para los minusválidos» (TUC, 1993).

## Símbolos para los minusválidos

Los signos que señalan una buena práctica tienen una historia larga parecida. En 1979 la campaña «Apto para el Trabajo» intentó reforzar el impacto limitado de las «Políticas Positivas», concediendo 100 premios cada año a las empresas que consiguieran «resultados relevantes en el empleo de minusválidos», medidas por el seguimiento de las mismas seis directrices. Los ganadores de los premios recibían una placa de regalo, una mención, un adorno para la mesa y podían utilizar el emblema del premio. El programa duró 11 años, pero se demostró que tuvo poco impacto.

Los símbolos para los minusválidos, creados en 1990 y revisados más tarde, pueden utilizarse en los anuncios de trabajo y en los folletos de contratación. No es adjudicado, sino adoptado voluntariamente por aquellas empresas que, después de tratar con los funcionarios del Servicio de Empleo, demuestran un compromiso organizativo de buenas oportunidades de empleo para minusválidos, y son así «positivos sobre los minusválidos». Son necesarios cinco requerimientos para la utilización de signos:

- entrevistar a todos los candidatos minusválidos que cumplan las condiciones mínimas para una vacante y considerar sus méritos;
- preguntar a los minusválidos al menos una vez al año sobre sus necesidades en el trabajo;
- realizar todos los esfuerzos posibles para mantener a los trabajadores en caso de que queden minusválidos;
- asegurarse de que los empleados clave desarrollan el conocimiento de la minusvalía para cumplir las obligaciones del trabajo;
- comprobar el progreso cada año, planificar e informar a todos los empleados sobre los planes y progresos.

El número de usuarios de símbolos se ha incrementado de aproximadamente 300 en junio de 1993 a más de 2.500 empresas del sector público y privado en junio de 1996.

Una sucesión de estudios demuestra el alcance de las inversiones del Gobierno en su estrategia de aumentar las obligaciones de

la empresa a un enfoque positivo para contratar minusválidos. Una encuesta reciente (Dench y cols., 1996) comprobó que los usuarios de signos tenían más probabilidades de obtener una política por escrito dirigida específicamente al empleo de los minusválidos y también de intentar de forma activa atraer solicitudes de minusválidos. Sin embargo, los usuarios de símbolos no tenían más probabilidades que los que no los utilizaban de tener minusválidos en plantilla. Es más, no existe evidencia clara de que el uso de signos lleve a prácticas mejoradas. Aproximadamente el 40% de los usuarios de signos encuestados dijeron que no había significado ninguna diferencia en sus prácticas. Parecía probable que registrarse como usuario de signos atraía a aquellas empresas que ya gozaban de buenas prácticas.

### Redes de empresas

Aunque no se fomente como política oficial, el gobierno fomenta las actividades en grupos, tales como el Foro Empresarial de Discapacitados (EFD) y cierto número de redes de empresas locales. El EFD, organización independiente cuyos miembros son principalmente grandes empresas nacionales y multinacionales, ha encontrado el apoyo del gobierno para el fomento de prácticas de empleo justas dentro del grupo. Algunas grandes empresas están tomando iniciativas para eliminar obstáculos al empleo de minusválidos; por ejemplo, por medio de cursos para aumentar la concienciación entre los empleados.

El estudio de empresas encargado por el gobierno (Dench y cols., 1996) demostró muy bajo nivel de conocimiento del EFD y de las redes de empresas. Las empresas más pequeñas de cada red están dominadas por las más grandes, que fomentan las prácticas justas y a menudo son miembros del EFD (Maginn y Meager, 1995).

Las redes de empresas y otros tipo de asociación de «empresas justas» se conciben como ejemplo para empresas menos avanzadas. También suponen una valiosa fuente de información sobre servicios de empleo tales como Acceso al Trabajo, sobre los que, según el estudio mencionado, las empresas tienen muy poco conocimiento. Dench y cols. (1996) sugiere que estas redes podrían alcanzar gran éxito en relación con empleo proactivo, dada la dificultad que encuentran las empresas a la hora de encontrar candidatos minusválidos. Sin embargo, éste no es el principal objetivo de las redes (Maginn y Meager, 1995).

## Ley de sociedades

En 1980 ciertas regulaciones se añadieron a las iniciativas voluntarias. Las Regulaciones de Empresas (informe del director sobre el empleo de Minusválidos) de 1980 se incorporaron más tarde a la Ley de Sociedades de 1985. Obligaba a todas las empresas registradas en el Reino Unido con más de 250 empleados a incluir en su informe anual una declaración de las políticas aplicadas durante el año a la contratación, la conservación, formación y promoción profesional de las personas con discapacidades. Aunque la ley no se aplica a las empresas del sector público, tanto en el Departamento de Empleo como el de Comercio e Industria (que administran la ley) han aconsejado que las empresas del sector público se adhieran a estas regulaciones. Sin embargo, el gobierno no apoya especialmente los requerimientos de la Ley de Sociedades y no hay pruebas de su adhesión a las mismas ni de hasta qué punto las declaraciones de política se corresponden con la práctica.

## Resultados

Hay poca evidencia de que las políticas de persuasión tengan un impacto sobre el nivel de empleo de personas con discapacidades. Las investigaciones demuestran constantemente que los prejuicios de las empresas constituyen el mayor desincentivo al trabajo, mientras que éstas declaran que la razón por la cual no contratan minusválidos es que éstos no solicitan empleo. No sabemos si las estrategias de «prácticas justas» afectan a la actitud de los minusválidos que buscan empleo. Las políticas orientadas a «servir de ejemplo» y las que apuntan al trabajo por medio de organizaciones de forma voluntaria tendrán resultados a largo plazo. Sin embargo, el fomento de las «prácticas justas» lleva casi dos décadas formando parte de la política del gobierno, sin que afecte a la cantidad del empleo de minusválidos.

Las estrategias para mejorar los modos de concentración asumen que se anuncian las vacantes y se realizan entrevistas. Aun así, muchas empresas, en especial las pequeñas, contratan personas que conocen o que les han recomendado personalmente. Los estudios han demostrado que ésta es la forma más normal de conseguir un empleo. Una de las formas de atraer candidatos minusválidos es aumentar la concienciación entre los trabajadores.

Las estrategias que se centran en mejorar los procedimientos para la contratación pueden haber encontrado un obstáculo en el deseque-

libro que hay entre las vacantes y la cualificación de los candidatos discapacitados. El Estudio sobre Empleo y Discapacidad que realizó el Departamento de Empleo en 1989 (Prescott-Clarke, 1990) demostró que el 59% de las personas que deseaban trabajar dentro de categorías económicamente activas y el 53% de las personas de la categoría de las que desean incorporarse dentro de un plazo de 12 meses carecían de cualificaciones adecuadas.

## **EMPLEO ABIERTO: INCENTIVOS ECONÓMICOS**

El Gobierno británico ha tendido a evitar la compensación económica a las empresas como mecanismo de regulación del mercado laboral. Como novedad ha anunciado recientemente una medida por la cual se elimina a nivel nacional el pago de seguros para fomentar que las empresas contraten personas que llevan dos años o más en situación de desempleo.

La idea de que las empresas obtengan compensaciones por contratar trabajadores discapacitados va en contra de los principios de la ley de 1994, que supone que se deberá contratar a los trabajadores discapacitados en función de sus méritos y en condiciones de igualdad en cuanto a competitividad. Los pocos programas que se han experimentado se han fomentado en su capacidad de descubrir las habilidades y el potencial de los discapacitados y para tratar asuntos prácticos, y no como incentivos económicos.

Los programas anteriores de adaptación de los puestos de trabajo y dirigidos a las empresas se han incorporado ahora al plan general de acceso al trabajo (ATW), la base de cuyo diseño es el trabajador discapacitado.

### **Programa de Introducción al Empleo**

El único programa que ofrece ayuda económica directa a las empresas es el Programa de Introducción al Empleo, aplicado por vez primera en 1977. Con este programa de Servicios de Empleo, una empresa del sector privado que contrate un trabajador minusválido recibe una ayuda económica de 45 libras semanales como contribución al salario del trabajador durante el período de prueba, que suele ser de seis semanas ampliables a trece en situaciones excepcionales. El trabajo puede ser a jornada completa o parcial, pero debe durar un mínimo de seis meses después de terminado el período de

prueba. La empresa está obligada a pagar el salario habitual por el trabajo.

En 1981, cuando la ayuda económica era de 40 libras semanales, los resultados del programa se vieron como satisfactorios, si bien los últimos datos indican que las cifras han descendido considerablemente. Actualmente, se está revisando el futuro del programa.

### **Acceso al trabajo**

El programa de acceso al trabajo (ATW), introducido en 1994, está bajo la administración de los Servicios de Empleo y cuenta con un presupuesto limitado. El de 1995/96 era de 19 millones de libras.

Este programa ofrece contribuir a los costes que se aprueben para trabajos a jornada completa o parcial y que se destinen a:

- modificaciones físicas de los puestos de trabajo que necesite un trabajador minusválido;
- equipamiento especial o adaptación del existente, de forma que resulte adecuado para las necesidades específicas de un trabajador;
- cursos de lenguaje para sordos para los compañeros de trabajo;
- ayudantes si se necesita ayuda práctica tanto en el trabajo como en el acceso al mismo;
- transporte al trabajo si, a causa de la minusvalía, no puede utilizarse el transporte público;
- un intérprete de lenguaje de sordos en entrevistas de trabajo;
- un lector para personas invidentes o con discapacidad visual;
- otras necesidades prácticas.

Este programa sufragará hasta el 100% de los costes aprobados por personas discapacitadas, con un mínimo de cuatro semanas de desempleo o para las que cambian de empresa (si su solicitud se realiza dentro de un plazo de seis semanas); asimismo correrá con la totalidad de los gastos de transporte al trabajo y de los ayudantes de

comunicación para las entrevistas, independientemente del *status* del trabajador.

Cuando se introdujo el programa, la empresa no tenía gastos que afrontar. Desde junio de 1996, si una persona empleada necesita asistencia, el programa de acceso al trabajo correrá con un máximo del 80% de los costes aprobados, dentro de un límite inferior de 300 libras y un límite superior de 10.000, así como el 100% de los costes aprobados que oscilen entre 10.000 libras y el coste real. Así, en el caso de personas con empleo se espera que las empresas paguen las primeras 300 libras cada año, y a partir de entonces el programa asumirá el 80% de los costes y todos los costes que excedan de 1.000 libras durante un plazo de tres años.

El objetivo primero del programa de acceso al trabajo era aumentar el número de personas discapacitadas en situación de empleo; la mitad de los participantes debían estar desempleados. Sin embargo, un estudio realizado un año después de la introducción del programa reveló que el 92% ya tenían empleo cuando se apuntaron al programa (Beinard y cols., 1996). En el tercer trimestre de 1996 el programa de acceso al trabajo apoyó de forma continua a 4.233 personas empleadas, a 456 personas que necesitaban adaptación y a 334 personas a acceder al empleo (Hansard, col. 80, 11/11/1996).

## Efectividad

Bernard et al. (1996) informa que el 18% de las empresas contrataron a participantes del programa ATW después de recibir del ATW una oferta de ayuda; una quinta parte de las personas que tomaban parte en este programa afirmaban que de no ser por el ATW no tendrían trabajo. Otros informes sugieren que existe poca accesibilidad a la información y poca concienciación del ATW, así como cierta confusión en la normativa y retrasos en la obtención de apoyo (RNIB/RADAR, 1995). A pesar de esto, se considera que el sistema tiene ciertas ventajas, como el ofrecimiento de ayuda adaptada a las circunstancias individuales, y que todavía podría llegar a 3.000 usuarios (RNIB/RADAR, 1995).

Los estudios indican una reducción del nivel del interés de las empresas hacia los programas similares a los anteriormente explicados. En 1987 una encuesta realizada por una comisión del Gobierno (Morrel, 1990) entrevistó principalmente a los encargados de personal de instituciones con más de 20 empleados. Esta encuesta desveló

niveles de concienciación de más del 50% en relación con los tres programas especializados principales, y únicamente con las empresas que mantenían contacto con el Servicio de Asesoramiento del Minusválido. En el mismo estudio, el 20% había utilizado el Programa de Introducción al Trabajo. El reciente estudio de las prácticas de las Empresas (Dench et al., 1996) constataba que sólo el 23% de una muestra elegida al azar estaban informados sobre el ATW y los programas predecesores; y sólo el 4% solicitaba cierto contacto con estos programas.

La investigación ha encontrado una asociación no sorprendente entre los Servicios de Empleo al minusválido (como los PACTs actuales) y la concienciación de los programas del Gobierno. Se ha criticado frecuentemente la limitada área de acción de los servicios de empleo de empresas potenciales y particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

### **Bonificaciones por discapacidad laboral**

Una innovación en la política sobre minusvalías fue la introducción de las Bonificaciones por Discapacidad Laboral (DWA) en abril de 1992. Esta bonificación de la Seguridad Social tiene la intención principal de animar a los trabajadores a que dejen a un lado la pensión y se incorporen al trabajo, mediante el incremento de los bajos salarios o las ganancias del autoempleo. Su introducción refleja la idea de la política de empleo de que el aumento de incentivos animará a los marginados a incorporarse a la actividad económica. Las DWA son unas bonificaciones libres de impuestos y sin contribución. Se conceden mediante un estudio de los medios, y la cantidad a pagar depende de los ingresos económicos de la familia del solicitante. Normalmente se paga durante un período de veintiséis semanas, sean cuales sean los cambios en dichos ingresos. Pueden solicitar DWA aquellos que tengan un trabajo con un promedio de jornada laboral de dieciséis horas semanales, cuya discapacidad les sitúe en «situación de desventaja para obtener empleo». Para optar a ello, los minusválidos deben hallarse recibiendo Disability Living Allowance (una bonificación por costes por minusvalía que no se basa en el estudio de medios) o haber recibido, durante las ocho semanas anteriores al comienzo del trabajo, la pensión contributiva por invalidez (IB), la pensión no contributiva por minusvalía grave (SDA) o la ayuda al inválido mediante Apoyo a los Ingresos, Bonificación para el alojamiento o Ayuda a los Impuestos Municipales (u otras ayudas menores).



Antes de la introducción del DWA, el sistema de Seguridad Social creó una falta de incentivos para que los minusválidos se incorporasen al trabajo de dos formas. En primer lugar, había escasas posibilidades de trabajo para personas con discapacidad parcial a causa del sistema de subsidios. Las personas que recibían subsidios por IB y SDA podían realizar trabajo remunerado durante un máximo de 16 horas semanales (con un salario mínimo de 44 libras) sólo si fuera beneficioso para su salud en opinión de los médicos. En segundo lugar, los minusválidos no podían comprobar su capacidad laboral sin perder sus subsidios permanentes. Las normas del IB implicaban que la recuperación del subsidio al mismo nivel que antes del empleo sólo se permitiría dentro de un plazo de ocho semanas a partir del comienzo del trabajo. La DWA contiene normas más favorables; si el trabajo no funciona y el empleado ha de dimitir, se garantiza la recuperación del IB durante un máximo de dos años, siempre y cuando el trabajador siga estando incapacitado para el trabajo.

Se calculó que 50.000 personas podrían acogerse al DWA. En comparación con las expectativas del gobierno, los resultados obtenidos hasta la fecha no son alentadores. Al principio, las cifras eran bajas, pero a partir de 1995 empezaron a crecer y en 1996 ascendieron hasta 11.350.

Se asume que el 70% de los 50.000 solicitantes que se esperaban serían personas que accedían a empleos gracias al subsidio, mientras que el resto lo constituían personas que ya tenían empleo. Los estudios demostraron que en octubre de 1993 sólo 200 de las 3.500 solicitantes del DWA habían entrado en el trabajo incentivados por el subsidio y que la mayoría supieron de su existencia cuando ya tenían trabajo (Rwolingson y Berthoud, 1996). Sin embargo, el número y la proporción de personas que solicitaban el subsidio incentivados por sus resultados era cada vez más bajo.

El DWA no ha tenido ningún resultado en su intento de que las personas prescindan de los subsidios por incapacidad laboral. Entre la primavera de 1992 y el otoño de 1995 sólo el 2% de los 1,5 millones de personas en edad laboral que perciben uno de los tres subsidios por incapacidad principales cambió el subsidio por trabajo a jornada completa, la mayoría de ellos sin la ayuda del DWA (Rwolingson y Berthoud, 1996).

Un objetivo secundario del DWA era actuar como subsidio a largo plazo para personas con empleos de baja remuneración. En los cuatro años anteriores a octubre de 1996, el 60% de las concesiones eran por

renovación (*DWA Statistic Quarterly Enquiry, October 1996*), lo que sugiere que el subsidio surtió efecto como complemento salarial a largo plazo. El mismo informe señala que más de 1/3 de las concesiones realizadas en ese período fueron para trabajadores autónomos.

Algunos expertos sugieren que los aspectos estructurales del DWA, tales como el análisis de recursos y la amenaza de falta de recursos potencial, limitan su uso. El requisito de que los solicitantes deben conseguir un empleo dentro de un plazo de ocho semanas tras dejar otros subsidios se considera un obstáculo (Davoud, 1996). Este subsidio es poco conocido y, además, hay una contradicción de base en el sistema: el IB se entiende como un subsidio por *incapacidad*, es decir, para personas con incapacidad para el trabajo demostrada, pero una de las condiciones para optar al DWA es percibir el IB (Rowlingson y Berthoud, 1996). El carácter exclusivo «todo o nada» del sistema de subsidios por discapacidad puede desincentivar a los minusválidos a la hora de considerarse aptos para algún tipo de trabajo determinado.

La clasificación de los minusválidos en «aptos» o «incapaces» de trabajar refleja la tradicional división de responsabilidades entre los departamentos del gobierno. A pesar de la introducción del DWA, que acerca la Seguridad Social a los objetivos de la política laboral, la práctica institucionalizada todavía es un obstáculo importante. Así, las personas que reciben el IB, usuarios de la Agencia de Subsidios, tienen menos posibilidades de acceder a los servicios de formación profesional de los Servicios de Empleo que las que reciben el subsidio de desempleo (Rolfe y cols., 1996). De forma similar, las organizaciones que proporcionan servicios de empleo, tales como los talleres de readaptación, no consideran que el asesoramiento sobre los subsidios disponibles constituya una de sus funciones (Zarb y cols., 1996).

### **Subsidios para formación**

Los minusválidos que comienzan formación para el trabajo pueden solicitar una ayuda para la formación equivalente a cualquier subsidio que percibieran anteriormente, con un suplemento de 10 libras, a la vez que mantienen su capacidad de optar al IB durante dos años.

### **Apoyo para estudiantes discapacitados**

Los estudiantes incapacitados pueden recibir apoyo económico adicional. Un estudio de las autoridades locales de educación aborda

la administración de subsidios para estudiantes discapacitados y calcula que este subsidio no tiene un uso generalizado, aunque las autoridades habían adoptado un criterio flexible para su concesión (Patton, 1990).

### **Empleo por cuenta propia**

El autoempleo se considera importante para los minusválidos. Esta forma de trabajo constituye un sector en expansión dentro de la economía. En 1995, el 13 % de las personas con empleo eran autónomos (17,8% varones y 7% mujeres) (Comisión Europea, 1996). Según el LFS de otoño de 1996, una quinta parte de los varones discapacitados, en comparación con una sexta parte de varones no discapacitados, eran trabajadores autónomos (Oficina Nacional de Estadísticas, 1997).

El Departamento de Empleo ha reconocido este asunto como uno de los puestos clave de la política sobre minusválidos (Corden y Eardley, 1994). Para fomentar que los minusválidos hagan uso de esta medida, hay tres programas especializados destinados a pequeños grupos de trabajadores. Es difícil calcular el número de minusválidos que hacen uso de los programas convencionales de los Servicios de Empleo para fomento del Empleo por cuenta propia, llamados Apoyo para Nuevos Negocios (anteriormente subvención para formación de empresas) o de otros programas e iniciativas para creación de empresas descritas por Floyd (1995).

### **EMPLEO PROTEGIDO Y SUBSIDIADO**

El Programa de los Servicios de Empleo para personas de productividad reducida que de otra forma no podrían obtener o conservar un empleo, dada la gravedad de su discapacidad, se ha rebautizado con el nombre de «programa de empleo subsidiado» y ya no se utiliza el término «empleo protegido». Este programa comprende tres elementos diferentes: reempleo (una Sociedad Limitada por garantía con subvención estatal); talleres especiales y el Programa de Colocación Subsidiaria (SPS). Las Agencias de Empleo Subsidiado funcionan de forma independiente del DFEE (descritos anteriormente).

En Irlanda del Norte, los servicios que ofrecen subsidios son competencia de la empresa Ulster Sheltered Employment Limited y el SPS, bajo la coordinación de la Agencia de Empleo y Formación.

## Oferta y Financiación

La oferta de empleo protegido voluntario comenzó en el siglo XIX. La ley sobre el empleo de las personas discapacitadas de 1944 confirió a la Secretaría de Estado para el Empleo capacidad para financiar los talleres de readaptación con fondos públicos. En virtud de la ley de 1994 se intentaba que los talleres proporcionaran trabajo en condiciones especiales. En 1946 el Gobierno fundó Remploy, que creció hasta convertirse en el principal proveedor de servicios. En 1948 la ley confirió a las autoridades locales capacidad para fundar talleres con apoyo económico. Finalmente, se confirió el mismo derecho a las organizaciones de voluntarios (Samoy, 1992). El número de talleres y empleados minusválidos creció hasta los años 80. Samoy (1992) señala que a principios de los 90, Remploy tenía 93 delegaciones con 8.700 empleados, y que las autoridades locales y las organizaciones de voluntarios habían fundado 129 talleres con 4.267 y 1.200 empleados, respectivamente. Zarb y cols. (1996) indican que existen cerca de 120 talleres dirigidos por cerca de 100 autoridades locales y 25 organizaciones de voluntarios que emplean a unos 7.000 trabajadores en total. Ambos tipos de organismos varían en tamaño, desde unos pocos trabajadores y un volumen de negocio de 50.000 libras a más de 200 empleados y un volumen de negocio de 6 millones de libras (Zarb y cols., 1996).

Entre 1989 y 1994 el número de personas de los talleres de readaptación descendió en un 12% para colocarse en un 12,282% a finales de marzo de 1994 (un año después se había reducido en otros 329 trabajadores).

La reducción del trabajo protegido es consecuencia de la reorientación de la política hacia el Programa de Colocación Protegido, rebautizado Programa de Colocación Subsidiada (SPS) en abril de 1994.

El SPS comprende un acuerdo tripartito entre un patrocinador (que puede ser una autoridad local o una organización sin ánimo de lucro) que normalmente contrata a la persona minusválida, una empresa anfitriona, que proporciona el trabajo y paga al patrocinador una cantidad fija acordada por el trabajo que realiza el empleado minusválido y el Servicio de Empleo, que paga una ayuda económica al patrocinador. El trabajador minusválido recibe el mismo salario que el que recibiría un trabajador no minusválidos por el mismo trabajo.

Entre 1985 y 1990, 6.500 personas encontraron empleo con este sistema (Samoy, 1992). Remploy también se ha diversificado para

fundar su propio sistema «Intermark». A finales de marzo de 1995 había casi 10.000 minusválidos empleados por medio de Remploy Intermark. En 1995/96, 2.200 de un total de 10.200 colocaciones se hicieron por medio de Remploy Intermark.

Los objetivos de Remploy Ltd. en 1996-97, según su acuerdo anual de actuación con DFEE, eran:

- Una media de 9.400 personas empleadas por Remploy Ltd.
- Una media de 2.400 trabajadores minusválidos empleados por el sistema Intermark.
- Un mínimo de 174 empleados debería pasar de las unidades de producción de Remploy a Intermark, después de un año de trabajo en las primeras, o de las unidades de producción de Intermark al empleo abierto (Hamsard, col. 142, 2/4/96).

Un informe de la Oficina Nacional de Auditorías (NAO) al gobierno recomendaba mayor asistencia para ayudar a Remploy a colocar trabajadores en el mercado laboral abierto en lugar de en sus propias unidades de producción. El coste de colocación en el mercado abierto es menos de la mitad de los costes de colocación en las unidades de producción de Remploy, pero la elevada cuantía de los primeros se debe al excedente de capacidad de las unidades de producción de Remploy (NAO, 1997). La situación económica de Remploy se deterioró entre 1987 y 1995, con un aumento de su déficit anual (NAO, 1997).

La financiación estatal del Programa de Empleo Subsidiado alcanzó los 153,2 millones de libras en 1995/6, de los cuales 94,2 millones se destinaron a Remploy.

### **Grupo Protegido**

El grupo protegido, objeto del Programa de Empleo Subsidiado, comprende las personas que no son capaces de obtener o conservar un puesto de trabajo en el mercado abierto, a causa de la gravedad de sus discapacidades. Los criterios de admisión siguen prácticamente inalterados desde la introducción de la DDA. Antes de esta ley, la admisión se basaba en la inscripción en virtud de 1994 y la opinión del personal especializado del Servicio de Empleo acerca de la productividad de la persona discapacitada, en comparación con la de las

personas no discapacitadas, que podía oscilar entre un 30% y un 80%.

Las investigaciones del DFEE demostraron que «una inmensa mayoría de las personas que se acogían al programa estaban a favor de mantener los criterios de admisión actuales, aparte de las modificaciones necesarias para cumplir la ley sobre discriminación por Minusvalía (DDA) de 1995 (Hansard, col. 227 27/6/1996). Con la abolición del requisito de inscripción, todos los minusválidos que se acogieron al programa deberían responder a la definición de minusválido de la DDA, si bien todavía se aplica el criterio de productividad del 30% al 80%.

Ya que no se estipulan técnicas específicas para evaluar la productividad, el criterio sigue siendo discrecional. Un estudio de finales de los 80 (Prescott-Clarke, 1990) encontró considerables discrepancias en los criterios de la Oficina de Recolocación de Minusválidos para remitir a las personas al empleo abierto o al empleo protegido.

## **Empleados**

A finales de marzo de 1995, el 45% de las colocaciones se habían realizado por medio del SPS o Intermark. De las colocaciones del SPS cerca de 500 fueron en la administración pública, la mitad en el Grupo del Departamento de Empleo, y una cuarta parte en el de Seguridad Social (Cabinet Office, 1996). Las características de los empleados del SPS difieren de los de los talleres en cuanto a minusvalía. Samoy (1992) clasificó cerca de la mitad de los empleados de los talleres en 1989 como personas con discapacidades físicas; en los talleres de Remploi había menos personas con discapacidad mental (14%) y con discapacidades sensoriales (12%) que en otros talleres (20% de cada grupo), pero muchos más (24%) clasificados como personas con enfermedades mentales. En el SPS, por otro lado, el 42% de los empleados tenían problemas de aprendizaje y parece ir en aumento el número de personas con problemas de aprendizaje que encuentran empleo protegido. Sin embargo, no se tienen datos sobre la gravedad de las discapacidades, dentro del intervalo de productividad del 30% al 80%. Tanto en los talleres como en el empleo protegido (SPS e Intermark) sólo entre el 5% y el 7% de los empleados son invidentes o tienen discapacidad visual (DFEE, comunicación). Los empleados de los talleres son en su mayoría varones. En 1990 el 73% de los empleados de los talleres de Remploi y el 70% de los demás eran varones (Samoy, 1992).

## Cooperativas Sociales

En Gran Bretaña ha ido en aumento el interés sobre las cooperativas sociales (Spear, 1995). Las cooperativas de empleo social proporcionan empleo a grupos desfavorecido, a menudo con apoyo. Entre un 40% y un 50% de estas cooperativas proporcionan trabajo a minusválidos en condiciones laborales problemáticas, porque los minusválidos corren el riesgo de perder los subsidios.

## RESUMEN

En Gran Bretaña los asuntos relativos a los minusválidos han aumentado en importancia durante la última década. Las leyes anti-discriminatorias de 1995 no llegan a ser una declaración de derechos civiles, pero aun así marcaron una ruptura con la política tradicional que, hasta entonces, había intentado eliminar la discriminación a través de medidas e iniciativas voluntarias. Uno de los elementos clave de la política del gobierno para garantizar que los minusválidos sean miembros de la sociedad plenamente independientes y activos es garantizar un pleno y libre acceso a las oportunidades de empleo.

La ley sobre Discriminación por Minusvalías (DDA) de 1995 prohibió la discriminación injustificada de los minusválidos en el empleo, oferta de bienes y servicios, y adquisición o arrendamiento de bienes o inmuebles. Las empresas y las personas que ofrecen bienes y servicios al público deben tomar las medidas necesarias para garantizar un trato no discriminatorio. La Ley permite al Gobierno establecer cánones mínimos para usuarios minusválidos de medios de transporte públicos y, en cuanto a educación, garantizar el reconocimiento de las necesidades de los minusválidos que deseen cursar estudios, así como garantizar información a padres y alumnos. Las estipulaciones de la ley se implementarán en una serie de años. Las relativas al empleo entraron en vigor en diciembre de 1996.

Los factores económicos e ideológicos determinaron la respuesta de una serie de gobiernos conservadores a las cuestiones relacionadas con las minusvalías. Su política demostraba un compromiso con un mercado laboral flexible y libre de prácticas y regulaciones restrictivas.

El fomento de la responsabilidad individual, junto con la reducción de los costes del estado de bienestar fueron puntos clave de los sucesivos gobiernos. La creencia de que los subsidios de desempleo

desincentivan el trabajo ha sido siempre muy fuerte en el sistema británico.

La ley sobre empleo de minusválidos de 1944 constituyó el primer modelo exhaustivo para el empleo de minusválidos. La ley establecía un registro de personas con discapacidades desempleadas, un servicio de empleo especializado, la obligación de las empresas con 20 ó más empleados de emplear un 3% de minusválidos inscritos en el registro, protección frente al despido improcedente de minusválidos inscritos, empleo reservado; y un Consejo Nacional de Asesoramiento con comités de asesoramiento locales.

Después del período de postguerra, de pleno empleo, el porcentaje de empresas que cumplían la cuota descendió entre 1961 y 1993 del 61% al 19%. A principios de los años 70 se consideraba que la cuota no era útil y se propuso su abolición, pero no pudo alcanzarse el consenso sobre una alternativa. La cuota no se abolió hasta 1996, cuando entró en vigor la DDA. El proyecto de ley sobre discriminación por minusvalía se presentó ante el Parlamento bajo presión, después de que se rechazaran un serie de propuestas no gubernamentales para prohibir la discriminación. El compromiso de los últimos gobiernos de liberalización y no interferencia en el mercado laboral favoreció la implantación de políticas de persuasión más que de obligación.

La responsabilidad sobre la mayoría de los puntos de la política de empleo recae sobre el Departamento de Educación y Empleo (DFEE) en Inglaterra y Gales, y sobre la Oficina Escocesa. La responsabilidad sobre la política de la DDA recae de forma general sobre el Departamento de Seguridad Social (DDS), que engloba al Ministerio de Minusvalías y el Consejo Nacional sobre Minusvalías (establecidos por la DDA), pero es el DFEE quien supervisa las estipulaciones de la ley relativas al empleo, a través del Consejo Nacional para el Empleo de Minusválidos.

El Servicio de Empleo (ES), que depende del DFEE, dirige programas especializados para minusválidos y ofrece apoyo a minusválidos desempleados dentro de los servicios convencionales en toda Gran Bretaña. En Irlanda del Norte existe una Agencia de Formación y Empleo dentro del Departamento de Desarrollo Económico. El ES comparte con la Agencia de Subsidios (dependiente del DSS) la responsabilidad sobre la administración de subsidios relacionados con el empleo. La Agencia de Subsidios administra también los subsidios de la Seguridad Social.



La responsabilidad sobre política de formación para desempleados, la formación profesional para jóvenes, la formación en la empresa y el apoyo a las empresas, en Gran Bretaña, recae sobre empresas privadas locales (TEC y, en Escocia, LEC).

La DDA define la minusvalía como una «deficiencia física o mental que tenga un efecto negativo sustancial y a largo plazo sobre la capacidad de una persona para realizar las actividades de la vida cotidiana». La terminología se define en la ley o con la orientación del gobierno. Así, el término deficiencia incluye trastornos físicos que afecten a los sentidos, tales como la vista o el oído, y trastornos mentales que incluyen dificultades de aprendizaje y enfermedades mentales (si están reconocidas por un organismo médico). «Se consideran efectos a largo plazo los que duran, o son susceptibles de durar un mínimo de doce meses. Las actividades de la vida cotidiana deben incluir al menos uno de los siguientes aspectos: movilidad, destreza manual, continencia, capacidad para levantar, transportar o mover objetos normales, habla, oído o vista, capacidad de concentración, aprendizaje o entendimiento y la capacidad para reconocer el peligro. La ley también cubre: desfiguraciones graves, condiciones progresivas, situaciones en las que la discapacidad puede llegar a ser sustancial y personas que han sufrido discapacidades en el pasado.

En otoño de 1996 en Gran Bretaña había cinco millones de personas en edad laboral en situación de capacidad laboral reducida. De ellos, 2,4 millones eran económicamente activas, lo que representaba un 8,8% del total de mano de obra. Su tasa de actividad es del 50% de la del resto de la población. Las personas con problemas de salud mental tienen menos posibilidades de ser económicamente activas que las que sufren discapacidades físicas o sensoriales. Casi uno de cada cinco minusválidos económicamente activos estaba en situación de desempleo en otoño de 1996 en comparación con menos de dos de cada diez personas no minusválidas. Los minusválidos desempleados tienen más posibilidades de seguir en la misma situación durante más de un año (la mayoría eran personas con largos períodos de desempleo). Las personas con problemas de aprendizaje o depresión tienen pocas posibilidades de encontrar trabajo, cuatro de cada diez varones discapacitados y 1/3 de las mujeres discapacitadas tenían empleo. Los minusválidos suelen estar sobrerrepresentados en trabajos manuales no especializados e infrarrepresentados en ocupaciones intermedias y profesionales, si bien la distribución en sectores de la industria es similar a la de las personas no discapacitadas.

Los TEC y los LEC contratan servicios de formación convencionales con un amplio número de proveedores públicos, privados y voluntarios. Los jóvenes discapacitados de los Programas de Formación para jóvenes tienen una plaza garantizada hasta la edad de 18 años. Los adultos discapacitados sin empleo tienen acceso prioritario al Programa de Formación para el trabajo, pueden comenzar sin período de espera y recibir formación a tiempo parcial. El 11% de los participantes son minusválidos. Aunque hay incentivos económicos para que los proveedores contraten minusválidos, no suele concentrarse a personas con grandes necesidades. Las personas discapacitadas que toman parte en el programa de formación para el trabajo pueden percibir una ayuda para la formación equivalente a cualquier subsidio que percibieran anteriormente, con un suplemento de 10 libras. Los equipos de valoración y asesoramiento sobre colocación (PACT) ofrecen servicios especializados para minusválidos que necesitan ayuda aparte de los programas convencionales, a la vez que cooperan con empresas susceptibles de contratar minusválidos. Ayudan a las personas con discapacidades a obtener y conservar el empleo, conciertan evaluación y rehabilitación profesional; ofrecen orientación sobre los programas de formación para el trabajo y el programa especializado de Acceso al Trabajo, y ofrecen un empleo subsidiado a personas con minusvalías graves. Actualmente son las organizaciones no gubernamentales quienes, por medio de contratos con los PACT, deben ofrecer servicios de rehabilitación. Nueve centros de desarrollo de habilidades apoyan a los PACT con el objeto de mejorar la calidad de la ayuda especializada para personas con discapacidades, incluido el desarrollo de programas de concienciación dirigidos a agencias y otras organizaciones.

Las personas con minusvalías graves pueden recibir formación financiada centralizada. Hay cerca de 960 personas en los Colegios Residenciales de Formación (RTC) que proporcionan formación profesional de muchas áreas, además de 10 colegios que proporcionan formación específicamente para personas con discapacidades sensoriales.

La formación especial local se introdujo en 1993 para ofrecer asistencia a grupos que no podían asumir formación residencial por razones domésticas o de movilidad.

Las agencias de empleo subsidiado SEA están surgiendo como una nueva forma de empleo para minusválidos. Los SEA proporcionan generalmente apoyo individualizado en el proceso de acceder al empleo, incluida la relación con potenciales empresas para buscar el

empleo más adecuado para cada usuario. En caso necesario, mantienen el contacto con la empresa y el empleado una vez comenzado el trabajo. La mayoría de sus usuarios son personas con problemas de aprendizaje.

La única legislación importante relativa a los derechos y obligaciones legales en el empleo de minusválidos es la ley sobre discriminación por minusvalías (DDA) de 1995. Confiere a las personas con discapacidades el derecho a no ser discriminados injustamente e impone a las empresas la obligación de hacer las adaptaciones necesarias para su empleo en una medida razonable. Tales derechos y obligaciones se refieren a la contratación, transferencia, formación, trayectoria profesional y trato general en el trabajo. La obligación de las empresas de realizar las modificaciones necesarias se refiere a las características físicas de sus instalaciones, así como a la práctica de contratación y empleo. La DDA establecía un Código Deontológico que orientaba a las empresas en la interpretación de las estipulaciones de esta ley relativas al empleo. La ley se aplica sólo a las empresas con 20 o más empleados, pero obliga a la Secretaría de Estado a revisar esta estipulación al cabo de cinco años de vigencia.

En caso de denuncia por discriminación injustificada por parte de una empresa se recurrirá al servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje (ACAS) y, en último recurso, a un tribunal laboral. El denunciante podría obtener indemnización por parte de la empresa. La legislación alternativa, que avanzó muy pronto en Gran Bretaña, encargaba a la comisión sobre los derechos de los minusválidos la supervisión del cumplimiento de la ley y la investigación de las denuncias. Una de las funciones principales de esta comisión es la de llevar a cabo las investigaciones generales con el objeto de determinar si se cumple la ley.

La principal estrategia es el fomento del compromiso por parte de las empresas de dar un enfoque positivo al empleo de minusválidos. El Gobierno espera que las empresas revisen sus prácticas, pues el empleo de minusválidos puede ser beneficioso para la empresa. Se les anima a adoptar códigos de práctica voluntariamente. Las empresas que, tras conversaciones con el ES, aceptan cinco compromisos en sus planes de contratación y mantenimiento en el empleo de minusválidos pueden adoptar voluntariamente «símbolos de minusvalía».

El Gobierno fomenta el Foro de Empresas sobre Minusvalías (EFD) y un pequeño número de redes de empresas locales. El EFD, organización independiente cuyos miembros son, en su mayoría, gran-

des empresas que funcionan a nivel nacional y multinacional, ha recibido el respaldo del gobierno por su fomento de prácticas de empleo justas y está realizando iniciativas para eliminar los obstáculos al empleo de minusválidos. La obligación de las grandes empresas de publicar una declaración de políticas en su informe anual no suele mencionarse.

Los gobiernos de Gran Bretaña han tendido a evitar los incentivos económicos a las empresas como mecanismos para regular el mercado laboral. Los pocos programas que se han probado se orientaban a fomentar las oportunidades de descubrir el potencial de los minusválidos y su capacidad para ejercer funciones prácticas más que como incentivos económicos. En virtud del Programa del Servicio de Empleo para la incorporación al trabajo, que data de 1977, las empresas del sector privado que contraten minusválidos reciben una ayuda de 45 libras semanales para contribuir a su salario durante el período de prueba. Otros programas anteriores orientados a las empresas se han incorporado en el programa de Servicio de Empleo de Acceso al Trabajo (ATW).

El ATW puede contribuir a los costes de los empleados discapacitados, tanto los que trabajan a jornada completa como a tiempo parcial. Estos costes incluyen: modificaciones del lugar de trabajo y equipamiento especial o adaptado; personal de apoyo para proporcionar ayuda práctica en el trabajo o en el acceso al mismo; transporte al trabajo si no puede usarse el transporte público a causa de la minusvalía; un comunicador para sordomudos, y un lector para invidentes o personas con visión reducida. El ATW desembolsará los costes por las personas discapacitadas que estaban desempleadas anteriormente o que cambian de trabajo, pero, desde 1996, sólo hasta un máximo del 80% de tales costes, cuya cuantía puede oscilar entre 100 y 1.000 libras esterlinas en caso de personas que ya tenían trabajo. Todos los costes que excedan de 1.000 libras se cubrirán durante tres años.

El desplazamiento y los gastos para comunicadores se abrirán completamente. El objetivo principal del ATW era aumentar el número de minusválidos empleados. La mitad de los participantes de este programa deberían ser personas desempleadas, si bien un estudio realizado un año después de su entrada en vigor demostró que el 92% de los participantes ya tenían trabajo cuando se incorporaron al programa.

El subsidio para trabajadores discapacitados (DWA) se introdujo en abril de 1992. Este subsidio de la Seguridad Social, que se concede previo análisis de recursos, está destinado en principio a fomen-

tar que los minusválidos prescindan de los subsidios por invalidez permanente y se incorporen al trabajo. Para ello, se han aumentado los salarios y los ingresos de los autónomos. Deben solicitarlo los minusválidos que tengan empleo y perciban uno de los diversos subsidios, incluido (durante las ocho semanas anteriores) el subsidio por invalidez permanente.

Se calcula que, aproximadamente, 50.000 personas podrían solicitar el DWA. En octubre de 1996 esta cifra de solicitantes era de 11.350, la mayoría de ellos con trabajo. Su efecto en la reducción del número de personas que perciben subsidios es muy limitado.

El programa de los Servicios de Empleo para personas con productividad reducida, que de otro modo no podrían obtener o retener un empleo a causa de su discapacidad, se ha rebautizado con el nombre de Programa de Empleo subsidiado (SEP) y ya no se utiliza el término de empleo protegido. Comprende tres elementos: Remploy (sociedad limitada por garantías que recibe subvenciones estatales), talleres especiales y el Programa de Empleo Subsidiado. Esta tendencia se ha orientado a la colocación subsidiada en el mercado abierto, por medio de la cual una agencia emplea a una persona con minusvalías graves en una empresa anfitriona. En marzo de 1995 casi 10.000 personas con minusvalías graves recibieron colocación subsidiada, cerca de la mitad en el SEP. La mayoría de estas personas sufren dificultades de aprendizaje, mientras que las personas de los talleres protegidos sufren en su mayoría discapacidades físicas.

## Agradecimientos

Los autores de este capítulo compilaron información proporcionada por muchos organismos voluntarios, investigadores y del Gobierno del Reino Unido, a quienes consultaron en éste y otros estudios relacionados. Agradecemos su contribución.

## BIBLIOGRAFÍA

BARNES, C. (1991). *Disabled People in Britain and Discrimination: A Case for Anti-discriminatory Legislation*, Londres: Hurst and Co/University of Calgary Press.

BEINART, S.; SMITH, P. y SPROGTON, K. (1996). *The Access to Work Programme: A survey of Recipients, Employers, Employ-*

- ment Service Managers and Staff*, Londres: Policy Studies Institute.
- CABINET OFFICE (1996). *Civil Service Data Summary 1995: Women, Race, Disability*, Londres: Equal Opportunities Division, Cabinet Office.
- CORDEN, A. y EARDLY, T. (1994). «Self-employment for disabled people». Working Paper ED 1183 3.94. Social Policy Research Unit, University of York.
- DAVOUD, N. (1996). *Welfare to Work: Disability perspective*, Report from the London North CEPD Incapacity Benefit Working Group, Londres: North London Committee for the Employment of People with Disabilities.
- DENCH, S.; MEAGER, N. y MORRIS, S. (1996). *The Recruitment and Retention of People with Disabilities*, Institute of Employment Studies Report 301, Brighton: University of Sussex.
- DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y EMPLEO (DFEE) (1996a). *Guidance Discrimination Act 1995: Code of Practice for the Elimination of Discrimination in the Field of Employment Against Disabled Persons or Persons who Have Had a Disability*, Londres: HMSO.
- DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y EMPLEO (DFEE) (1996b). *Guidance on Matters to be taken into account in determining Questions relating to the Definition of Disability*, Londres: HMSO.
- DEX, S. y McCULLOCH, A. (1996). *Flexible Employment: A statistical Analysis*, Equal Opportunities Commission, Research Discussion Series No.15.
- DOYLE, B. (1997). «Points for the debate: Changing laws: non discrimination equality of opportunities, labour relationships», 47-94 in AEH/CEFEC/EUGOIPWH/GEEPHEM *Labour Market 2000: International Congress, Palace of Congress Brussels 21 and 22 October 1996*, Madrid: Escuela Libre Editorial.
- EMPLOYERS FORUM ON DISABILITY (1992). *Support for Disabled Entrepreneurs: A survey of TECs*, Londres: Business in the Community.

- EMPLOYMENT DEPARTMENT (1994). *The United Kingdom Response*, response by the United Kingdom Government to the European Commission's Green Paper on European Social Policy, Londres: Departamento de Empleo.
- COMISIÓN EUROPEA (1996). *Employment in Europe 1996*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- FLOYD, M. (1995). «Self employment and disabled people in the United Kingdom», *International Journal of Practical Approaches to Disability*, 19, 2, 9-14.
- LAKEY, J. y SIMPKINS, R. (1994). *Employment Rehabilitation for Disabled People: Identifying the Issues*, Londres: Policy Studies Institute.
- LUNT, N. y THORNTON, P. (1994). «Disability and employment: towards an understanding of discourse and policy», *Disability & Society*, 9, 2, 223-238.
- MAGINN, A. y MEAGER, N. (1995). *Local Employer Networks on Disability: Summary Report*, Brighton: The Institute for Employment Studies.
- MEAGER, N. (1995). «Winners and Losers» -Funding Issues for the Training of People with Special Training Needs, Report 298, Brighton: Institute of Employment Studies.
- MCCOY, D. y SMITH, M. (1992). *Prevalence of Disability Among Adults in Northern Ireland*, Surveys of Disability Report 3, Belfast: PPRU.
- MEADOWS, P. (1996). *The Future of Work: Contributions to the Debate*, Social Policy Summary 7, February 1996, York: Joseph Rowntree Foundation.
- MISEP (1995). *Basic Information Report United Kingdom: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Bruselas: Comisión Europea.
- MORRELL, J. (1990). *The Employment of People With Disabilities: Research into the Policies and Practices of Employers*, Research Paper No.77, Londres: Departamento de Empleo.

- NACAB (1994). *In Search of Work: CAB Evidence on Employment and Training Programmes for Unemployed People*, NACAB, E/5/94.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO) (1997). *Department for Education and Employment: Remploy Ltd.*, Report by the Controller and Auditor General of the National Audit Office, Londres: The Stationery Office.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (1997). «Labour market participation amongst people with long-term health problems/disabilities», *Labour force Survey Key Facts*, Marzo 1997.
- OLIVER, M. (1995). «Disability, empowerment and the inclusive society», in Zarb, G. (ed) *Removing Disability Barriers*, Londres: Policy Studies Institute.
- PATTON, B. (1990). «A survey of Disabled Students Allowance», *Educare*, 36, Marzo, pp 3-7.
- PRESCOTT-CLARKE, P. (1990). *Employment and Handicap*, Londres: Social and Community Planning Research.
- RNIB/RADAR (1995). *Access to Equality: An Analysis of the Effectiveness of the Access to Work Scheme*, Londres: RNIB/RADAR.
- RNIB (1996). *Blind in Britain: the Employment Challenge*, Londres: RNIB.
- ROLFE, H.; BRYSON, A. y METCALF, H. (1996). *The Effectiveness of TECs in Achieving Jobs and Qualifications for Disadvantaged Groups*, DFEE Research Studies RS4, Londres: HMSO
- ROWLINGSON, K. y BERTHOUD, R. (1996). *Disability, Benefits and Employment: An evaluation of Disability Working Allowance*, Department of Social Security Research Report No. 54, Londres: The Stationery Office.
- SAMOY, E. con WATERPLAS, I. (1992). *Sheltered Employment in the European Community: Final Report submitted to the Commission of the European Communities*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE (SSI) (1995). *Growing Up and Moving On*, Project on transition services for disabled young people, SSI (Social Care group Southern England Region).



- SPEAR, R. (1995). *Social Cooperatives: The UK Experience*, Oxford: Plunkett Foundation.
- THORNTON, P. y LUNT, N. (1995). *Employment for Disabled People: social obligation or individual responsibility?*, Social Policy Reports Number 2, York: Social Policy Research Unit, University of York.
- TRADES UNION CONGRESS (TUC) (1993). *TUC Guidance: Trade Unions and Disabled Members*, Londres: TUC.
- YOUTH AID (1993). *More Snakes than Ladders? Disability, Special Training Needs and TECs*, Londres: Barnados.
- ZARB, G.; JACKSON, N. y TAYLOR, P. (1996). *Helping Disabled Workers: Disability Working Allowance and Supported Employment*, Department of Social Security Research Report No. 57, Londres: The Stationery Office.





**SUECIA**

## **CONTEXTOS INSTITUCIONAL Y POLÍTICO**

### **Legislación y política sobre minusvalías**

En 1976 el Gobierno sueco formuló el objetivo de su política sobre minusvalías: «Conseguir una sociedad accesible a todos, proporcionar a los minusválidos la oportunidad de participar en la comunidad social y de vivir de manera equivalente a la de los demás en la medida de lo posible» (Instituto Sueco de Minusvalías, 1984). Durante los años 60 y 70 los conceptos de minusválido y de minusvalía comenzaron a cambiar. Se formaron organizaciones de minusválidos y para minusválidos y se desarrollaron redes organizativas. Durante este período se formularon y perfeccionaron leyes y ordenanzas orientadas a mejorar la situación de los trabajadores, incluida la de los minusválidos.

En Suecia no existía legislación general orientada a asegurar los derechos de las personas con minusvalías y, típicamente, la integración estaba asegurada en párrafos específicos de las estipulaciones legales. Recientemente se ha propuesto en Suecia un Ombudman para minusvalías y parece que se van a introducir medidas antidiscriminatorias.

El objetivo de la política sueca sobre minusvalías es la plena participación y la igualdad de todos los ciudadanos. Las personas que sufren deficiencias funcionales deben tener las mismas oportunidades de participar en la vida de la comunidad que las demás. Alcanzar este objetivo es responsabilidad del conjunto de la sociedad, si bien últimamente esta responsabilidad recae cada vez más sobre el Estado, las autoridades locales y los Consejos de cada condado (Instituto Sueco, 1995). La política de empleo para minusválidos está influida por aspectos relativos al mercado laboral y a la política social.

## Política de empleo

El centralismo de la política de empleo sueca se refleja en los vínculos entre empleo y otros programas, en especial los de seguridad social. Así, en relación con el conjunto de mano de obra, la política y las estrategias de empleo se consideran más prioritarias que las concesiones gratuitas. Este enfoque se ilustra en los recientes intentos de reducir el número de personas que reciben subsidios por enfermedad y pensiones por incapacidad. El fomento de una rápida reincorporación al trabajo se ha convertido en un objetivo político prioritario, cuya razón fundamental es de carácter económico (Westerhäll, 1996).

La política laboral sueca se basa en el principio fundamental del derecho al trabajo, que debe proporcionar un medio de vida y que es importante para la autosuficiencia, así como un punto central a la hora de conseguir ciudadanía social y una sensación de autoestima. Todos los sectores de la población tienen el mismo derecho al trabajo; hecho que se considera un requisito lógico para la igualdad y se denomina «principio de actividad» (Lindbom, 1995).

La política de empleo para minusválidos se considera parte de la política general de empleo; por ejemplo, los servicios profesionales se incorporan al conjunto de la política sobre el mercado laboral, no al de la política social. Aunque el «trabajo para todos» haya sido el objetivo tradicional de la política de empleo sueca, el crecimiento del índice de desempleo ha reducido las oportunidades de obtener empleo (Instituto Sueco, 1995) y el modelo político sueco tradicional en materia de mercado laboral se está revisando bajo condiciones completamente nuevas (Administración Nacional del Mercado Laboral, 1994/5). La respuesta política fue dar prioridad en el mercado laboral a la juventud, las minorías étnicas y los minusválidos, así como a las personas que sufren desempleo a largo plazo. Esta prioridad se consigue a través de medidas especiales o especificando los requerimientos de la legislación existente. El Parlamento ha establecido sus objetivos en relación con el funcionamiento de la Junta Nacional de Trabajo para aumentar la representación en los programas convencionales, es decir, que la proporción de personas que buscan empleo durante largos períodos de tiempo, de jóvenes, de ciudadanos sin nacionalidad sueca y de minusválidos dentro del mercado laboral sea mayor que su proporción dentro del conjunto de personas dispuestas a aceptar un empleo. También se han hecho intentos de aumentar la representación de ciertos grupos desfavorecidos en la provisión de apoyo.

El gobierno sueco ha declarado recientemente su política de reducir el desempleo a la mitad, y, en primavera de 1996, el Comité de Investigación sobre Política Laboral del Gobierno presentó una propuesta para aumentar la eficacia de las Instituciones Laborales, así como medidas para reducir el desempleo a largo plazo (Consejo Sueco para la Investigación de la Vida Laboral, 1996).

### **Evolución de la política de empleo para minusválidos**

El enfoque de la legislación sobre empleo no se basa en los derechos civiles, y Suecia ha evitado tradicionalmente la política de cuotas que se aplica en algunos países europeos. Esto no implica que se ignore la existencia de objetivos y cuotas en relación con ciertos sectores y con la provisión de programas. Específicamente, existen puntos de la legislación de alcance no tan amplio, que tienen por objeto la integración de las personas con minusvalías en la fuerza laboral. Asimismo, existe el requisito legal de adaptar las condiciones laborales a las necesidades de los empleados minusválidos, más otra disposición legal al efecto de que el lugar de trabajo tendrá que tener fácil acceso, lo cual supone eliminar obstáculos físicos.

Hay indicios que sugieren que se está desarrollando una política de empleo para minusválidos. Como ya dijimos, Suecia ha aprobado recientemente un Ombudman para minusvalías, medida innovadora dentro del contexto sueco. El país presta creciente atención a la experiencia de la Ley sobre Discriminación por Minusvalías del Reino Unido, con la intención de introducir su propia legislación de protección contra la discriminación de los minusválidos dentro del mercado laboral.

### **Toma de decisiones sobre política y cumplimiento**

#### **Coordinación de políticas**

En Suecia la responsabilidad sobre provisión de servicios profesionales para minusválidos recae principalmente sobre las autoridades laborales. En términos generales, la Junta Nacional de Trabajo es responsable de la coordinación y el desarrollo de la política laboral, en cuanto al cumplimiento de las indicaciones del gobierno y del Parlamento.

A nivel de coordinación de políticas nacional, el Director General de la Junta Nacional de Trabajo, la Junta de Seguridad y Sanidad Laboral, La Junta Nacional de Seguro Social y la Junta Nacional de Sanidad y Bienestar celebran reuniones periódicas desde 1989.

A las órdenes de la Junta Nacional de Trabajo se encuentran:

- 23 Juntas de Trabajo de cada condado, a cargo de la política laboral general a nivel de condado.
- 360 Oficinas de Servicios para el Empleo, responsables de los servicios al consumidor con que cuentan todas las empresas y las personas que buscan empleo. Las empresas y las Oficinas del Seguro Social son responsables de la rehabilitación profesional de los minusválidos con empleo.
- 100 Institutos para el empleo (Ami) y cierto número de delegaciones locales diseminadas por todo el país que ofrecen servicios generales, asesoramiento especializado y preparación profesional para personas con discapacidad laboral en 50 Institutos. Veinte de estos Institutos Ami ofrecen servicios exclusivamente a minusválidos (MISEP, 1995). Estos Institutos Ami ofrecen orientación profesional, orientada a la rehabilitación profesional y a la preparación para el trabajo a un grupo de personas minusválidas antes de entrar en otros tipos de programa, y pueden especializarse en determinados tipos de minusvalías.

La organización de las Oficinas de Servicios para el Empleo locales y los Institutos para el empleo, así como la relación entre ellas, difieren en todo el país.

Los Servicios para la Vida Laboral constituyen un programa de servicios de rehabilitación que compran las Oficinas del Seguro Social y las empresas para las personas que están desempleadas.

### **Instituciones sociales cooperantes y organizaciones de minusválidos**

Suecia es un país «muy organizado», con fuertes sindicatos e influyentes organizaciones de minusválidos. Estas instituciones sociales cooperantes tienen gran influencia sobre los asuntos del mercado laboral. Por ejemplo, el movimiento sueco para minusválidos cuenta con 470.000 miembros y comprende 40 organizaciones nacio-



nales y 2.000 asociaciones locales controladas por minusválidos. La Junta Nacional de Trabajo y las Juntas de Trabajo del Condado tienen delegaciones para rehabilitación profesional con representación de las instituciones sociales cooperantes, las organizaciones de minusválidos, agencias del seguro social, organismos de formación para el mercado laboral, SAMHALL, etc. Estas Juntas discuten asuntos relativos a los minusválidos.

SAMHALL es una empresa que ofrece empleo semi-protégido en Suecia, y asesora a las autoridades laborales tanto a nivel nacional como local. A nivel nacional, por ejemplo, sus conversaciones se refieren a la distribución regional de las oportunidades laborales que ofrece SAMHALL. A nivel central, SAMHALL dispone de un grupo de consulta con representantes de organizaciones de minusválidos. Las delegaciones locales de SAMHALL han formado consejos de asesoramiento con representantes de las delegaciones regionales del TUC Sueco, la Organización Central de Empleados por Cuenta Ajena Sueca, la Confederación de Empresas Sueca, la Asociación Sueca de Autoridades Locales, el Seguro Social Nacional, la Junta de Trabajo del Condado y los Consejos del Condado.

## **DEFINICIÓN DE MINUSVALÍA**

El concepto sueco de minusvalía y discapacidad se encuentra definido en diferentes propuestas del gobierno y leyes parlamentarias. La minusvalía no se considera una característica de una persona causada por una lesión física o enfermedad, sino como la relación entre la persona y su entorno. Esta definición es similar a la definición de discapacidad formulada por la OMS en cuanto a que desplaza la minusvalía de la persona al entorno.

El concepto de incapacidad laboral se utiliza en conexión con las medidas relativas al mercado laboral. Así, se considera que una persona que busca empleo sufre incapacidad laboral cuando, a causa de una deficiencia, problema médico o enfermedad de naturaleza física, mental, intelectual o social, esta persona tiene o puede tener dificultad para conseguir o conservar un empleo remunerado. Las personas con incapacidad laboral pueden optar a las medidas de apoyo especiales y una empresa que contrate personas en esta situación puede recibir ayudas económicas y subvenciones. Sólo puede hablarse de discapacidad laboral en aquellos casos en los que la incapacidad conlleva un impedimento para la realización de un determinado tipo de trabajo.

Según SAMHALL, puede definirse la incapacidad laboral como la relación que existe entre la deficiencia física, mental, intelectual o socio-médica<sup>1</sup> de una persona con el entorno laboral en su sentido más amplio.

## ESTADÍSTICAS

La población de Suecia alcanza cerca de 8,8 millones de personas (MISEP, 1995) y su participación en el mercado laboral en 1995 era de 4.266.000. Las cifras de desempleo ascendían a 339.900 personas, de las cuales 316.700 estaban registradas en situación de desempleo en abril de 1995.

El mercado laboral sueco siempre ha tenido un índice de participación elevado, un índice de desempleo reducido y una política laboral activa. Sin embargo, desde 1990, el desempleo ha aumentado sustancialmente: las cifras de personas en busca de empleo pasaron de 220.000 (marzo de 1990) a 900.000 (diciembre de 1995).

El número de personas con incapacidad laboral desempleadas ha aumentado considerablemente. La media mensual en 1991/2 se situaba en 20.200, si bien a finales de 1995 alcanzaba los 54.200. (No se incluyen en la estadística las personas que toman parte en programas laborales.) De estas 54.200 personas, 48.300 estaban desempleadas, pero sólo 13.400 estaban preparadas para empezar a trabajar; el resto necesitaba medidas de preparación.

Los datos de 1991 indican que el 70% de las personas laboralmente discapacitadas sufrían minusvalías físicas y problemas somáticos para el trabajo, como enfermedades cardiovasculares y pulmonares. Las personas con deficiencias socio-médicas constituían el 18,5% y aquellas con deficiencias mentales e intelectuales el 10% y el 3%, respectivamente (Datos del Consejo para el Empleo de la Junta de Trabajo Nº 3, 1991).

## SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO

En Suecia existe un número de medidas para la creación de empleo organizadas bajo la dirección de la Junta Nacional de Traba-

---

<sup>1</sup> Los problemas de alcoholismo y toxicomanía se consideran ejemplos de incapacidad «socio-médica».

jo. En lo referente a evaluación, orientación y formación, la Administración Laboral es responsable de la evaluación, formación y orientación laboral, lo cual puede dividirse en dos áreas: la evaluación y la orientación tienen lugar en los llamados Institutos Ami, mientras que la formación se realiza bajo la dirección del AMU. Estos puntos se desarrollan más adelante.

### **Provisiones generales**

Generalmente, el gobierno estipula que el porcentaje de personas desempleadas con incapacidad laboral que toman parte en programas laborales sea mayor que el de personas desempleadas. En el último trimestre de 1995 las personas con incapacidad laboral constituían el 11,2% de los programas (subsídios salariales y empleo protegido excluidos), mientras que los grupos de personas con incapacidad laboral constituían el 10,3% de las personas desempleadas.

Las medidas generales a que se acogen las personas con incapacidad laboral incluyen programas tales como Introducción al Trabajo, Experiencia Laboral y otros programas de empleo público temporal. Estos programas de creación de empleo subsidiado se describen en el apartado de medidas económicas.

### **Evaluación y orientación profesional**

Desde 1980 los Institutos de Rehabilitación y Evaluación Profesional (Ami) son responsables de las medidas relativas a la evaluación, orientación y rehabilitación profesional. Existen unas 100 oficinas condales Ami y un número de delegaciones locales, lo que refleja el intento de descentralizar los servicios de rehabilitación profesional (MISEP, 1995). Los servicios de empleo convencional ofrecen remitir a las personas que los utilizan a estos Institutos Ami, algunos de los cuales realizan funciones de asesoramiento, aconsejando a los Servicios de empleo, y mantienen menor contacto con las personas que buscan empleo, mientras que otros han asumido todas las funciones de las oficinas de empleo.

Existen dos tipos de Ami que tradicionalmente ofrecen servicios de asesoramiento y de rehabilitación profesional. El primero, constituido por los Ami convencionales, está abierto tanto a personas con diferentes tipos de minusvalías como a quienes necesitan asesoramiento relativo a la elección y el desarrollo de carreras profesionales.

El segundo tipo está formado por siete institutos conocidos como Ami-S que ofrecen recursos para determinadas categorías de minusválidos. Las instituciones Ami-S tienen el objetivo de «satisfacer las necesidades de las personas con deficiencias visuales, auditivas, físicas, intelectuales, mentales o socio-médicas» (Junta Nacional de Trabajo, 1987, p.2). El personal de Ami comprende asesores de empleo, psicólogos, personal sanitario, fisioterapeutas y trabajadores sociales. La tabla SW.1 refleja que más del 70% de las personas que buscan empleo en los Institutos Ami sufrían incapacidad laboral en 1994 y 95.

Los objetivos de los Ami-S en relación con la integración de los minusválidos en el mercado de trabajo son los mismos que los de los Ami, es decir:

- Facilitar que las personas que buscan empleo encuentren y conserven un puesto de trabajo, principalmente dentro del mercado laboral regular.
- Eliminar las dificultades principales en la medida de lo posible y mejorar la preparación para solucionar nuevos problemas.

El grupo central lo componen «las personas que buscan empleo y que, como consecuencia de una deficiencia relacionada con las exigencias del mercado laboral (tanto a largo como a corto plazo), necesitan recursos especiales a la hora de buscar, encontrar y conservar un puesto de trabajo» (Junta Nacional de Trabajo, 1987, p.5). Sólo se recurre a los institutos Ami-S cuando se considera que los servicios de los Ami convencionales no son suficientes y que las personas en cuestión necesitan recursos especiales para buscar, encontrar y conservar un puesto de trabajo. En estos casos se utiliza una gran variedad de medidas, que incluyen información profesional y educativa, experiencia y formación profesional y modificaciones del lugar de trabajo.

La mayoría de los Institutos Ami cuentan actualmente con servicios especializados integrados, en su mayor parte dirigidos a personas con problemas socio-médicos o psicológicos; sin embargo, hay algunos que cuentan con equipos especializados integrados para personas con deficiencias físicas o intelectuales. El número de Institutos Ami-S ha disminuido, de acuerdo con los objetivos de descentralización.

En 1993/4 la media de personas con incapacidad laboral que dejaban los servicios de empleo de los Institutos Ami para incorpo-

rarse al mercado laboral era de 2.100, mientras que en 1991/2 era de 1.600.

La tabla SW.2 ilustra la situación de empleo después de un año de haber dejado los Institutos Ami.

### Oferta de Formación Profesional

Los AMU son centros de formación para el mercado laboral que ofrecen una alta proporción de formación profesional y son independientes de los Institutos Ami. Las autoridades laborales compran formación de varias fuentes, la principal de las cuales son los AMU, y desarrollan los cursos en los Centros de Formación para el Empleo.

**Tabla SW.1. Personas en busca de empleo que reciben subsidios para formación en los Institutos Ami**

Estado	Año		
	1992/3	1993/4	1994/5
Media mensual de personas en busca de empleo que reciben subsidios para formación en Institutos Ami ....	8.121	6.541	7.986
Distribución:			
Con incapacidad laboral .....	4.627	4.610	5.786
Porcentaje .....	57%	70%	72%
Media mensual de personas en busca de empleo que reciben subsidios para formación y han dejado los Institutos para el Empleo .....	2.439	2.297	2.779

Hasta 1986 la Junta Nacional de Educación Sueca y la Junta Nacional del Trabajo compartían la responsabilidad sobre la formación para el mercado laboral. Sin embargo, en la década de 1980 se reconoció la necesidad de reforma y el gobierno decidió crear una autoridad independiente que administrase formación para el empleo, con el objeto de garantizar la responsabilidad económica. Así, los centros AMU se organizaron y formaron a las órdenes de un organismo autónomo, el grupo AMU, constituido por una Junta Central más 23 agencias regionales. Los AMU emplean a 7.000 personas y comprenden 100 centros de formación que ofrecen tanto formación como servicios de asesoramiento, análisis organizativo, evaluación y análisis de habilidades y ayuda educativa en los nueve grupos profesionales principales.

**Tabla SW.2. Situación laboral un año después de dejar el Instituto Amí**

<i>Situación laboral</i>	<i>% de minusválidos</i>		<i>% de no minusválidos</i>	
	<i>1992/3</i>	<i>1993/4</i>	<i>1992/3</i>	<i>1993/4</i>
Trabajo no subsidiado .....	7,6	7,5	19,3	20,0
Subsidio salarial .....	12,8	16,7	0,8	1,0
Trabajo en talleres de readaptación públicos .....	0,8	0,9	0,2	0,2
SAMHALL .....	5,1	7,3	0,5	0,8
Total con empleo .....	26,4	32,4	20,7	21,9
Educación y formación para el empleo .....	11,2	10,5	17,7	17,7
Medidas para el mercado laboral .....	7,3	5,8	10,5	9,4
Desempleados .....	35,5	33,9	38,3	39,1
Sin datos .....	19,8	17,4	12,9	11,8
Total % .....	100	100	100	100
Cifra total .....	18.535	21.590	14.450	9.818

La formación para el empleo se desarrolla en cursos que compran las Juntas de Trabajo de los Condados o que se diseñan de acuerdo con la capacidad del sistema de educación regular. La mayoría de estos cursos los compra el Grupo de Formación para el empleo (AMU) y tienen lugar en los Centros de Formación para el Empleo especiales. En 1986 el AMU ha pasado de una organización basada en la concesión de ayudas económicas a la financiación por beneficios obtenidos de la venta de servicios a las juntas de trabajo regionales. Estas son libres de comprar a otros ofertantes, tales como universidades, centros de enseñanza secundaria, industrias e instituciones privadas de enseñanza. El objetivo es proporcionar servicios flexibles para satisfacer las necesidades de sus clientes. Aunque, tradicionalmente, los principales usuarios de los servicios del AMU son las Juntas de Trabajo públicas, a principios de los 90 éstas incrementaron la compra de servicios de formación a otros proveedores.

En virtud de las Ordenanzas Laborales (SFS, 1996:368, Artículos 15-26), los minusválidos que necesitan formación profesional, reciclaje, asesoramiento u otras formas de rehabilitación profesional reciben subsidios durante el período de formación o rehabilitación.

En 1995 más del 27% de las personas que recibían formación y enseñanza integradas en el sistema de educación regular con subsidios de los Servicios de Empleo estaba constituido por personas con incapacidad laboral.

**Tabla SW.3. Cifras y porcentajes de minusválidos en busca de empleo que reciben formación para el mercado laboral. 1990-95**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
1990	9.500	25,1
1991	10.900	18,5
1992	12.800	14,8
1993	8.700	16,3
1994	8.000	13,5
1995	7.400	13,5

*Fuente: Junta Nacional de Trabajo.*

Muchos adultos con deficiencias funcionales tienen todavía una escolarización deficiente, si bien cuentan con la oportunidad de participar en los programas de escolarización para adultos que ofrecen las municipalidades, asociaciones de estudios e institutos de enseñanza secundaria (Instituto Sueco, 1995).

### **Servicios para la Vida Laboral**

La organización de los Servicios para la Vida Laboral, cuyo objetivo es la rápida rehabilitación de las personas, viene dada por un grupo de asesoramiento con un sistema de financiación basada en beneficios, en el que trabajan 325 empleados, la mayor parte de los cuales cuenta con experiencia en las Oficinas de Empleo o Institutos de Formación para el Empleo. En 1993/4 el 68% de sus clientes eran las Oficinas del Seguro Social, el 12% agencias municipales de cada condado, el 7% instituciones privadas y el 5% productores.

Los Servicios para la Vida Laboral ofrecen orientación profesional y planificación de carreras profesionales, evaluación personal, información sobre el mercado laboral, educación y formación, así como evaluación funcional, adaptación de los lugares de trabajo, orientación y educación relativa al desarrollo personal y rehabilitación.

## Formación y Transición

Desde finales de la década de 1980 se han dado intentos de aumentar el número de jóvenes minusválidos colocados a través de los Servicios Laborales (Abrahamsson y Alm, 1995). Éstos incluyen asistencia a jóvenes en cuanto a recibo de pensiones por minusvalía, mientras que los que utilizan SAMHALL incluyen información sobre el funcionamiento de los subsidios salariales y sistemas de inducción. Existen otras medidas para alumnos y prácticas laborales para personas de edades comprendidas entre los 18 y 24 años.

La cooperación entre escuelas y servicios de colocación va en aumento desde 1990, lo cual posibilita la información y orientación dirigida a facilitar la transición. Se asegura a los jóvenes minusválidos el pleno acceso al total de recursos y servicios que proporciona el ES y los Institutos de Empleo, incluso durante la enseñanza obligatoria, que normalmente comienza en el grado 8 (Lindbom, 1995). Los últimos nacieron como resultado de un proyecto experimental (1991) orientado a jóvenes menores de 25 años y les ofrecía la oportunidad de trabajar en un área de su interés durante seis meses. En el colegio, todas las personas que toman parte en un programa de trabajo en prácticas tienen derecho a recibir ayudas económicas y asistencia personal. Tal como subraya Lindbom (1995), el principio de actividad se aplica igualmente a los minusválidos. Unas recientes estadísticas del Ministerio de Trabajo reflejan que a los menores de 30 años se les ofrece orientación, evaluación, formación profesional, educación y prácticas laborales; 1.410 jóvenes minusválidos tomaron parte en estos programas desde julio a diciembre de 1995, y de ellos, 843 consiguieron un empleo, prácticas o formación y enseñanza; 782 tomaron parte en el programa y 105 participaron en las «Semanas Orientativas».

Todas las universidades y muchos colegios universitarios aplican el programa «Minusvalías y Enseñanza Secundaria» con el objeto de ofrecer a los estudiantes el apoyo que necesitan para estudiar. De forma similar, en el programa de formación académica los jóvenes de 25 a 29 años que están en posesión de una licenciatura universitaria tienen la oportunidad de participar en proyectos experimentales de trabajo y de recibir un subsidio adicional.

## Empleo protegido

El empleo protegido se estableció como proyecto experimental (SIUS) en 1993. Esta forma de empleo implica la necesidad de un



«maestro», que cobra un salario que puede llegar a estar subsidiado al 100%. Estos proyectos funcionan en nueve países. Un informe de seguimiento datado a finales de 1995, elaborado por la Junta Nacional de Trabajo, refleja que había cerca de 100 «maestros» y cerca de 500 minusválidos en busca de empleo en 50 proyectos SIUS de naturaleza local. El grupo al que van dirigidos es el de personas con deficiencias funcionales graves. Un tercio de los participantes habían conseguido un empleo (con subsidio salarial) o estaban negociándolo.

## **GALAXY**

GALAXY es el resultado de la iniciativa de una organización de empresarios del ramo de la construcción junto con grandes empresas constructoras, cuyo objetivo es proporcionar rehabilitación profesional a trabajadores de la construcción minusválidos, adaptando el trabajo a sus necesidades específicas. Existe un acuerdo con las autoridades laborales que garantiza subsidios salariales para estas personas. Las cifras aumentaron de 328 personas en 1987 a 1.180 en 1995. Entre 1986 y 1995 el 25% de las 1.981 personas que salieron del proyecto GALAXY pasaron a empleos no subsidiados, la mayoría de ellos en el campo de la construcción.

## **EMPLEO ABIERTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES LEGALES**

Todavía no existen medidas legislativas exhaustivas con objeto expreso de combatir la discriminación de los minusválidos, ni existe en Suecia una política de cuotas. Sin embargo, hay cierto número de medidas legislativas que tienen por objeto la integración de los minusválidos en el mercado laboral.

### **Ombudsman para minusvalías**

Un nuevo avance es la fundación a mediados de 1994 de la Oficina del Ombudsman para Minusvalías, que se ocupa de defender los intereses de los minusválidos. Los derechos y obligaciones de la oficina están expresados en la Ley Ombudsman sobre Minusvalías (SFS, 1994:749). El Ombudsman supervisa cuestiones relacionadas con los derechos e intereses de los minusválidos, informa al gobierno de los defectos y las limitaciones de la legislación y presenta infor-

mes anuales al gobierno. En el primer año la oficina trató 1.000 casos, y el 10,6% de las consultas telefónicas trataban sobre cuestiones de empleo. La oficina ha solicitado una legislación más estricta y poder para litigar en casos de discriminación de minusválidos en el ámbito laboral.

Actualmente se están desarrollando consultas para proponer nueva legislación contra la discriminación de los minusválidos en el ámbito laboral. La intención es que esta legislación sea exhaustiva y suponga una vía rápida por la cual los minusválidos consigan remedio legal. También se ha sugerido que el cumplimiento de tales medidas esté supervisada por la Oficina Ombudsman para Minusvalías.

### **Requerimientos de adecuación**

La Ley sobre el Ámbito Laboral (SFS, 1977:1160, en su enmienda SFS, 1991:677) obliga legalmente a las empresas a adaptar las condiciones laborales a las necesidades físicas y mentales de las personas. La legislación constituye una ley marco, lo que significa que está complementada con acuerdos firmados entre los sindicatos y las patronales.

La Ley estipula que «las condiciones laborales deberán adaptarse a las diferentes condiciones físicas y mentales de las personas» (capítulo 2, artículo 1), y sigue: «La tecnología, organización laboral y funciones de cada empleo deberán diseñarse de tal forma que el empleado no esté sometido a presión física o mental que pueda resultar en enfermedades o accidentes. También deberá tomarse en consideración a este respecto la remuneración y la distribución de horas de trabajo. Deberá limitarse o evitarse el trabajo demasiado supervisado o controlado» (artículo 3).

«Asimismo, la empresa deberá garantizar que el lugar de trabajo donde se desarrolle la actividad cuente con un sistema organizado de adaptación y rehabilitación para el desempeño de las obligaciones incumbentes en virtud de esta ley; capítulo 22 de la Ley de Seguro Nacional, 1962:381» (capítulo 3, artículo 2°).

La segunda obligación legal más importante es la eliminación de obstáculos físicos. El fácil acceso al lugar de trabajo es un punto esencial a la hora de conseguir la integración en el mercado laboral. La legislación local sobre construcción trata el acceso y la utilidad de los edificios en relación con personas que sufren deficiencias funcio-

nales. Según el Estatuto 42a, de 1996, las viviendas que sean residencia permanente, los edificios públicos y los lugares de trabajo deberán diseñarse de forma que puedan utilizarlos personas con movilidad limitada o problemas de orientación. Esta legislación local (42a) gobierna las alteraciones de la estructura de los edificios, así como estipula que deberá observarse razonablemente la demanda de adaptación. Las estipulaciones de accesibilidad exactas se encuentran en la Normativa Sueca sobre Construcción (Instituto Sueco de Minusválidos, 1984).

La Legislación sobre Planificación y Construcción (SFS, 1987:10, Cap. 3, art. 7) estipula que los edificios de viviendas, lugares de trabajo o locales de público acceso deberán diseñarse de forma que puedan utilizarlos personas con movilidad limitada o con problemas de orientación.

### **Protección del empleo**

La Ley de Seguridad del Empleo (enmienda SFS, 1984:1008) tiene por objeto dar seguridad de empleo a todos los empleados. No obstante, en virtud de esta ley, los minusválidos tienen derecho a protección especial, pues especifica que la notificación de despido debe basarse en razones objetivas en caso de ausencia, de las cuales resulta razonable exigir que la empresa proporcione otro trabajo al empleado dentro de la organización. Normalmente, una enfermedad o una reducción de la capacidad laboral no se consideran causa de despido. La Ley contiene una estipulación relativa al orden en que puede notificarse el despido de un empleado y llevarlo a efecto. Sin embargo, no cubre el empleo protegido, ya que las personas colocadas en estas instituciones deben aceptar empleo en el mercado laboral abierto cuando se les ofrece. Si el despido se debe a circunstancias relacionadas con el empleado personalmente, no podrá basarse en aquellas que la empresa conocía durante un mínimo de un mes antes de la notificación de despido. El artículo 23 establece el orden de prioridad en caso de notificación de despido o finalización de contrato: «Independientemente de lo especificado en el artículo 22, a menos que existan razones específicas del efecto contrario, deberá garantizarse prioridad para la readmisión de los empleados minusválidos a quienes se les haya facilitado empleo especial dentro de los servicios de la empresa».

## **Disposiciones legales para fomentar la conservación del puesto de trabajo y la reincorporación**

La cuestión de la rehabilitación ha experimentado cambios sustanciales. Tal como señalan Wadensjö y Palmer (1996), «la tendencia de los últimos años es proporcionar más recursos para rehabilitación, y al mismo tiempo se han establecido los objetivos de reducir los subsidios por medio de la reincorporación de las personas al trabajo». Uno de los objetivos políticos más importantes es facilitar la rápida reincorporación al trabajo (Westerhäll, 1996). Durante la década de 1980 aumentó considerablemente el absentismo laboral; entre 1980 y 1990 el número de personas que recibían una pensión complementaria por minusvalía o subsidios por enfermedad pasó de 311.000 a 436.000. La respuesta en los 90 fue reducir la cuantía de los subsidios y aumentar la responsabilidad de la empresa y las personas para así fomentar la rápida reincorporación al trabajo. Hasta 1992 las oficinas del Seguro Social no estaban obligadas legalmente a coordinar los esfuerzos de los médicos y los profesionales de la rehabilitación. Una considerable cantidad de recursos (2.000 trabajadores) se han transferido para propósitos de rehabilitación y administración (Palmer, 1994).

Cada año, cerca de 500 millones de coronas suecas de los fondos para subsidios por enfermedad se dedican a la provisión de medidas de rehabilitación. Así, las oficinas del Seguro Social podrán comprar servicios de rehabilitación a diferentes proveedores, limitando de esta forma la duración de las bajas por enfermedad y ayudando a los enfermos o minusválidos a reincorporarse al trabajo con mayor rapidez. Este intento de acelerar la reincorporación y pasar de una provisión pasiva a activa refleja la filosofía sueca comentada anteriormente.

La propuesta gubernamental 1900/91: 140 «Entorno laboral y rehabilitación» sienta las bases de las nuevas normas sobre rehabilitación del capítulo 22 de la Ley de Seguro Nacional, que entró en vigor en enero de 1992, en virtud de la cual la empresa es responsable en primer término de identificar y determinar la necesidad de rehabilitación, de garantizar la introducción de medidas al efecto y de financiarlas. Estas medidas pueden incluir: modificación del lugar de trabajo, cambios en las actividades laborales, reubicación, cambios en las horas de trabajo, evaluación, formación y educación.

Sin embargo, la responsabilidad económica está limitada a aquellas medidas que se puedan adoptar dentro de las actividades de la empresa o con el asesoramiento de la misma. Las enmiendas se

complementan con la Ley sobre el Entorno Laboral, que obliga a la empresa a garantizar que las reformas del trabajo sean las adecuadas y que las actividades de rehabilitación tengan lugar en el lugar de trabajo.

Las personas que participan en programas de rehabilitación orientados al trabajo tienen derecho a subsidios para rehabilitación, que vienen dados por contribuciones económicas para cubrir las pérdidas de ingresos producidas por la participación en el programa, además de contribuciones especiales destinadas a cubrir gastos que puedan surgir.

Los subsidios de rehabilitación se calculan igual que los que se pagan durante el período de rehabilitación, bien sea por enfermedad, desempleo o minusvalía.

Una persona con derecho a subsidio por enfermedad que necesite rehabilitación recibe tal subsidio si participa en programas de rehabilitación activa, tales como pruebas laborales, formación o educación. Las personas de edades comprendidas entre los 16 y 64 años con subsidio por minusvalía reciben el 100, 75, 50 ó 25 por ciento, dependiendo del grado de limitación de su capacidad. Otras ayudas económicas por minusvalía cubren los costes extraordinarios.

Según Westerhäll (1996), los cambios de la política sobre rehabilitación van en la dirección correcta; las oficinas del Seguro Social inician más contactos y más rápidos con las personas en situación de baja laboral prolongada. Opina, no obstante, que la legislación debería imponer responsabilidades más específicas para las empresas, así como penas que fomenten su cumplimiento. Actualmente, las empresas disponen de cuatro semanas para investigar los requisitos de rehabilitación y de ocho para transferir responsabilidades a las oficinas del Seguro Social. Hetzler (1994) señala que la rehabilitación profesional requiere cambios en los lugares de trabajo y en las personas, y que muchas mujeres pueden verse especialmente marginadas en el proceso de rehabilitación.

Desde 1990 las Oficinas del Seguro Social pueden comprar servicios de rehabilitación profesional a proveedores públicos y privados; de hecho, en 1995 compraron servicios al AMU por valor de 60 millones de coronas suecas.

## Fomento del empleo

Las medidas legislativas que tratan el fomento del empleo se encuentran en la ley de 1974 sobre Determinadas Medidas para el Fomento del Empleo (enmiendas SFS, 1985: 222). Esta ley contiene estipulaciones orientadas a aumentar las oportunidades de las personas minusválidas y de la tercera edad para obtener y conservar un puesto de trabajo.

El artículo «Medidas para fomentar el empleo de personas minusválidas y de la tercera edad» estipula que «en la medida en que se considere necesario, la Junta de Trabajo del Condado podrá obligar a una empresa a proporcionar información sobre:

1. El tamaño de su plantilla y su composición en términos de edad, nacionalidad y principales obligaciones de los empleados en cuestión.
2. El número de empleados minusválidos.
3. Los cambios inminentes en su plantilla, tales como notificaciones de terminación de contrato, despidos, transferencias o vacantes, que puedan dar lugar a nueva oferta de empleo.

Esta orden puede combinarse con una multa en caso de inobservancia».

La empresa deberá también mantener comunicación con la Junta de Trabajo del Condado (párrafo 8), que puede «dar instrucciones a la empresa en relación con las medidas que pueden adoptarse para ofrecer mejores oportunidades de empleo a personas mayores o con minusvalías» o «informar a la empresa de que debe aumentar la proporción de estos empleados dentro de su plantilla» (artículo 9). Desde hace poco puede transferirse la cuestión a la Junta de Trabajo, que tiene capacidad para imponer multas o insistir en que la empresa no pueda contratar más trabajadores a excepción de los que envíe el Servicio de Empleo (artículos 11-12).

## El Fondo para la Vida Laboral

El Riksdag (Parlamento Sueco) aprobó una ley (1989: 484) que estipula que desde septiembre de 1989 a diciembre de 1990 se impondría a las empresas la obligación temporal de abonar un 1,5% de

la cantidad total de las nóminas de la empresa o administración para financiar el Fondo para la Vida Laboral, que se utilizó para:

- medidas de rehabilitación de empleados con problemas de salud prolongados;
- medidas para reducir las bajas por enfermedad;
- inversión en mejoras del entorno laboral que no son obligatorias para la empresa en virtud de otras leyes o regulaciones.

La mayoría de los proyectos buscaban cambiar la organización laboral y ampliar las responsabilidades laborales para eliminar trabajos monótonos, aumentar la influencia y la autosuficiencia de los empleados, mejorar el entorno laboral físico y rehabilitar a las personas con bajas prolongadas. El Fondo para la Vida Laboral seguía la filosofía de una rápida reincorporación al trabajo.

El Fondo Sueco para la Vida Laboral distribuyó 11.000 millones de coronas suecas en cinco años en concepto de 25.000 programas para puestos de trabajo. En su discusión sobre el impacto de cinco proyectos financiados de este modo, Högås (1994) señala que 106 personas de un total de 179 se rehabilitaron para nuevos empleos con un coste de 4 millones de coronas suecas, lo que produjo una devolución anual de 32 millones. Las empresas ahorraron 14 millones y el sistema de seguridad social 18 millones.

La organización se fue liquidando gradualmente (según se iba gastando el fondo) hasta su desaparición el 1 de julio de 1995. El Gobierno ha pedido al Instituto Nacional para la Vida Laboral que efectúe el seguimiento y la evaluación del Fondo.

## **POLÍTICA DE PERSUASIÓN**

Se han realizado intentos de que las empresas introduzcan un cambio de actitud por medio de campañas. La campaña de 1994 *En favor del Crecimiento* (Federación de Empresas Sueca, 1995a) subraya que la competitividad, la rentabilidad y la cualificación no están reñidas con el empleo de minusválidos. La publicación señala que «las personas con incapacidad laboral tienen empleos dignos dentro del mundo de los negocios y la industria, así como amplias oportunidades de desarrollar sus aptitudes». En relación con el empleo de minusválidos en empresas, la campaña destaca que la incapacidad

laboral es un concepto relativo y enfatiza la importancia de un cambio de actitud, sobre todo en cuanto a compensaciones para las empresas y a que el Gobierno debería abstenerse de regular las oportunidades laborales por medio de la vía legal. Creen que las empresas deberán contratar según la cualificación y la experiencia que necesiten. La Federación comenta el hecho de que en los últimos años se observa una puesta en práctica de diferentes reformas que incluyen un aumento de las responsabilidades de las empresas.

Una publicación relacionada, *«Minusválidos, pero Capacitados»* (Federación Sueca de Empresas, 1995b), tenía por objeto aumentar el interés de las empresas en la creación de oportunidades laborales para minusválidos y probar que el concepto de minusvalía es relativo. Da ejemplos del modo en que la tecnología puede ayudar a crear oportunidades laborales e indica las formas de apoyo estatal de que se dispone. Sus recomendaciones se basan en la idea de que la responsabilidad social puede ir de la mano de la rentabilidad.

## **EMPLEO ABIERTO: MEDIDAS ECONÓMICAS**

En Suecia existen subsidios especiales y programas de ayuda económica para personas con discapacidad laboral y medidas convencionales en las que pueden participar los minusválidos.

### **Subsidios especiales y ayudas económicas**

#### **Subsidios salariales**

En virtud de la Ordenanza SFS 1984: 519 se pagan subsidios salariales para procurar empleo a personas con discapacidades laborales que no tienen opción a otras medidas de colocación. Esta medida se aplica desde 1980 tanto en el sector público como en el privado. De acuerdo con esta disposición legal, los subsidios se pagan a la empresa que contrata al empleado, quien recibe un salario y el subsidio de empleo de acuerdo con el convenio colectivo. La tabla SW.4 refleja que el número medio de personas que reciben subsidios salariales se mantuvo bastante estable entre 1987 y 1994, pero aumentó en 1995.

En la década de 1980 se decidían los subsidios salariales de acuerdo con el tipo de empresa; las agencias del gobierno recibían el 100%, las empresas voluntarias el 90% y las empresas municipales



**Tabla SW.4. Media anual de subsidios salariales**

<i>Año</i>	<i>Número</i>
1987	42.800
1988	44.400
1989	43.900
1990	45.000
1991	44.500
1992	42.600
1993	42.600
1994	46.400
1995	49.600
1996	46.200

*Fuente: Estadísticas de la Junta Nacional de Trabajo.*

**Tabla SW.5. Media de subsidios a personas que participan en programas de subsidio salarial flexible**

<i>Tipo de empresa</i>	<i>Mediados de 1993</i>		<i>Mediados de 1994</i>		<i>Mediados de 1995</i>	
	<i>Nº</i>	<i>% subsidiado</i>	<i>Nº</i>	<i>% subsidiado</i>	<i>Nº</i>	<i>% subsidiado</i>
Autoridades estatales ...	1.546	93,4	4.175	93,5	4.090	89,9
Instituciones similares .	76	92,3	316	92,4	316	91,0
Oficinas del Seguro .....	172	94,8	292	97,5	275	94,0
<b>Social</b>						
<b>Empresas de servicio</b>						
público .....	5.966	84,5	15.433	86,5	16.982	85,6
Municipalidades .....	3.149	46,6	5.734	50,6	6.265	53,0
Consejos del Condado .	1.108	39,0	1.875	41,5	1.549	44,5
Empresas del Estado ....	66	48,5	88	59,8	72	67,9
Empresas privadas .....	8.515	61,4	14.496	64,2	18.346	65,9
Otros .....	164	74,7	1.594	65,8	2.096	65,2
<b>Total .....</b>	<b>20.762</b>	<b>67,4</b>	<b>44.003</b>	<b>72,5</b>	<b>19.991</b>	<b>72,6</b>

*Fuente: Estadísticas de la Junta Nacional de Trabajo.*

o privadas entre el 75 y el 25%. A principios del año fiscal 1991/2 se introdujo un subsidio flexible que se pagaba durante cuatro años en primera instancia. De acuerdo con esta medida, la cuantía del subsidio depende de la capacidad laboral del empleado minusválido en relación con los requerimientos del trabajo y no está afectado por el sector al que pertenezca la empresa. El subsidio es una compensación por la reducción de la capacidad laboral del empleado y la intención es que el subsidio disminuya según aumenta la capacidad del empleado. Durante 1994/5 el nivel medio de los subsidios era del 72,5%. La tabla SW.5 muestra la media de subsidios según los diferentes tipos de empresa.

En 1994/5 las del 20% de las personas que dejaron empleos subsidiados comenzaron a trabajar sin subsidio dentro del mercado de trabajo abierto. Desde julio de 1995 el subsidio máximo es del 80% de un salario mensual máximo de 13.700 coronas suecas. En el caso de personas con minusvalías graves se puede pagar hasta el 100%. El salario máximo sigue siendo de 13.700 coronas suecas. En 1995 había casi 50.000 minusválidos con empleo subsidiado.

Un minusválido con empleo subsidiado puede tener un trabajo a tiempo parcial y al mismo tiempo recibir un subsidio por minusvalía de las oficinas del Seguro Social.

### **Empleo público protegido**

En 1985 se introdujo un tipo especial de subsidio (SFS 1985: 276) para sustituir el empleo temporal de personas con problemas socio-médicos, especialmente los relacionados con el alcoholismo y las toxicomanías (Samoy y Waterplas, 1996). Se conoce como empleo público protegido y permite a candidatos con problemas socio-médicos conseguir trabajo de las Administraciones públicas. Con el término «administración pública» nos referimos a las locales, consejos de condado y federaciones de municipios. Está estipulado que esta clase de trabajo no puede ser del tipo de producción industrial. La empresa recibe una ayuda económica del Estado para cubrir hasta el 75% del coste del salario. Tal como muestra la tabla SW.6 el número de personas que se acogen a este sistema ha permanecido estable en los últimos años. En 1994 el empleo protegido en empresas públicas se abrió a otros grupos, como personas con discapacidad intelectual y enfermedades mentales. Este trabajo está a disposición de los Servicios de Empleo y los Institutos Ami.

Tabla SW.6. Empleo público protegido (OSA)

Año	Número
1988	5.800
1989	6.000
1990	5.700
1991	5.400
1992	5.600
1993	5.700
1994	5.100
1995	5.400

*Fuente: Ministerio de Trabajo, 1996.*

### Ayudas económicas

La Oficina de Empleo puede conceder ayudas económicas para la compra de los aparatos de asistencia técnica necesarios para que una persona pueda obtener o conservar un empleo. Estas ayudas se pagan por un máximo de 50.000 coronas suecas (SFS 1987: 409) a la empresa y pueden cubrir, por ejemplo, adaptación de locales, entradas, comunicaciones, provisión de ayuda técnica y económica si es necesario contratar un asistente (por ejemplo, un intérprete de lenguaje de signos para sordos o subsidios para personas con minusvalías graves que necesiten asistencia en el trabajo). Desde 1991 las oficinas del Seguro Social proporcionan ayudas económicas para asistencia técnica a personas con empleo.

Previo análisis de recursos, puede pagarse un subsidio de hasta 35.000 coronas suecas para la compra de un vehículo si éste fuera necesario con vistas a la formación profesional. Si el subsidio se utiliza para adaptar el vehículo, no es necesario análisis de recursos previo (las estipulaciones al respecto se recogían inicialmente en SFS 1987: 410). Actualmente, la responsabilidad sobre ayudas para vehículos recae sobre el Seguro Social.

Los subsidios pueden utilizarse para cubrir el coste de la asistencia técnica y la adaptación del puesto de trabajo y pagar a los intérpretes y asistentes en el trabajo.

## Empleo por cuenta propia

En virtud de los artículos 57-58 de las Ordenanzas Laborales tienen derecho a subvención los minuválidos que establezcan negocios propios. El máximo es de 42.000 coronas suecas. Las personas que hayan recibido subvenciones para establecer un negocio estando en situación de desempleo pueden optar a una subvención adicional máxima de 30.000 coronas suecas. EL número de subvenciones de este tipo es menor de 1.000, pues las nuevas disposiciones referentes a la viabilidad de los negocios pueden haber reducido el número de nuevas empresas de este tipo.

Tabla SW.7. Número de ayudas económicas concedidas

<i>Propósito de la ayuda</i>	<i>Año</i>	
	<i>1993/4</i>	<i>1994/5</i>
Asistencia técnica	1.745	2.732
Adaptación	—	438
Ordenadores	442	584
Asistencia	439	397

*Fuente: Junta Nacional de Trabajo.*

Entre 1986 y 1994 la subvención era de 30.000 coronas suecas; a partir de julio de 1994 aumentó a 60.000 y en 1994-95 se pagaron 15,6 millones de coronas suecas en concepto de subvenciones para establecer negocios. El número de solicitudes en 1993-94 fue de 485 y llegó a 774 en 1994-95.

## Creación de empleo convencional

### Empleo temporal público

Su propósito es compensar el empleo cíclico o de temporada y proporcionar empleo a trabajadores mayores, sujetos a inmovilidad geográfica, refugiados, inmigrantes y personas con incapacidad laboral que no pueden procurarse un empleo o formación adecuada. Normalmente, lo proporcionan las autoridades estatales o locales dentro de proyectos de infraestructura pública, si bien se observa un cambio gradual hacia un mayor número de empleos en los campos de la asistencia, educación y administración.

Su duración se limita a seis meses y la subvención que se paga a la empresa normalmente cubre un máximo del 50% del coste salarial, pero se limita a 7.000 coronas suecas diarias. En el caso de trabajo temporal relacionado con inversión pública la ayuda es de 1.500 coronas suecas diarias (MISEP, 1995).

La media de minusválidos que participaron en el programa representó el 12,9% del total. En 1990 representaban un 29% de un total de 2.400. Posteriormente, el volumen disminuyó debido al mayor uso de otros programas, incluido el Programa de Trabajo en Prácticas.

### Programa de trabajo en prácticas

EL objetivo del programa, introducido en 1992, es dar a la gente que vive de los subsidios de desempleo la oportunidad de participar en actividades que fomentan comunidades locales o negocios que de otro modo no se realizarían. En este programa, que dura seis meses, los participantes reciben un subsidio para formación que se calcula con el mismo criterio que el seguro de desempleo y los subsidios de asistencia. En 1995 el 11,4% de los participantes (4.700) eran minusválidos desempleados.

La tabla SW.8 refleja el número y la proporción de minusválidos en busca de empleo en los programas de trabajo temporal público y el de Trabajo en Prácticas.

**Tabla SW.8. Número de minusválidos desempleados en los programas de trabajo temporal público y de trabajo en prácticas, y su proporción respecto al total**

Año	<i>Empleo público temporal</i>		<i>Trabajo en prácticas</i>	
1990	2.400	29,1%		
1991	2.600	23,8%		
1992	2.800	17,9%		
1993	2.000	14,3%	3.400	9,6%
1994	2.100	12,7%	4.500	10,0%
1995	1.900	12,9%	4.700	11,4%

Fuente: Junta Nacional de Trabajo, 1997.

## **EMPLEO PROTEGIDO**

### **Organización y principios**

SAMHALL es un grupo de empresas estatales responsables del empleo protegido en Suecia. Se fundó en 1980 en virtud de la Ley de Empleo Protegido (Fundaciones Regionales) (SFS, 1979: 47) y constituye una parte esencial de la política laboral sueca para minusválidos. Su concepto operativo y su sistema de financiación incorporan la idea de un modo de actuación que no perjudique a las empresas del mercado de libre competencia. Así, SAMHALL no puede colocar sus precios por debajo de los del mercado para mantener su volumen de empleo. SAMHALL está formado por 24 empresas de diferentes tipos (que legalmente son fundaciones) con una media de 14 talleres, que comprenden 800 unidades en 300 ubicaciones.

### **Objetivos y candidatos**

El concepto operativo de SAMHALL es «proporcionar un empleo digno y profesional a personas con incapacidad laboral, cuando haya necesidad de ello». En casos en los que, debido a una incapacidad laboral, una persona no consiga encontrar un empleo en el mercado laboral abierto puede ofrecérsele un empleo en la empresa SAMHALL más cercana. El papel de SAMHALL a este respecto es reforzar las perspectivas con que cuentan los minusválidos a la hora de encontrar un empleo en el mercado laboral abierto. La Junta de Trabajo tiene a su disposición toda la información sobre oportunidades de trabajo en SAMHALL y son las Oficinas de Servicios para el Empleo las que envían candidatos a SAMHALL. Las actividades de SAMHALL están claramente definidas dentro de la política laboral. Aunque no hay un límite específico mínimo de capacidad laboral, los trabajadores deben ser capaces de participar, al menos, en empleo a tiempo parcial. El 40% de los contratados deben pertenecer a grupos prioritarios. SAMHALL también ofrece servicios de rehabilitación a personas con baja por enfermedad prolongada.

### **Actividades**

Muchas de las actividades de SAMHALL están relacionadas con la subcontratación y se concentran en la producción industrial, incluido mobiliario, producción gráfica y embalado. SAMHALL intenta también diversificar y desarrollar sus actividades hacia servicios y dentro del campo forestal.

Está experimentando un cambio estructural importante: mientras que los muebles y los productos de consumo van en declive, crece la producción de servicios.

El informe anual de 1995 identifica cuatro áreas principales dentro de sus objetivos:

1. Volumen de horas laborales ofrecidas a personas con incapacidad laboral.
2. Número de personas que pasan a trabajar en empresas ajenas al grupo.
3. Proporción de contratos a personas pertenecientes a grupos prioritarios con deficiencias en el desarrollo, discapacidades múltiples y enfermedades mentales.
4. Resultados económicos para reducir la cantidad de apoyo económico estatal.

## Empleados

La plantilla de minusválidos de SAMHALL aumentó de 20.900 en 1980 a 29.000 a finales de 1995 (de un total de 32.200 empleados), tal como muestra la tabla SW.9.

**Tabla SW.9. Número de empleados minusválidos de SAMHALL**

<i>Año</i>	<i>Número</i>	<i>Horas laborales (miles)</i>
1988/89	30.006	31.150
1989/90	30.434	32.110
1990/91	29.285	31.280
1991/92	29.191	31.580
1993	27.938	32.091
1994	28.990	33.664
1995	28.961	34.717

*Fuente: Informe anual de SAMHALL, 1995.*

El período medio de empleo es de ocho años, mientras que el total de horas laborales ha aumentado en un 3%. Los salarios se calculan con arreglo a los convenios normales firmados con los sindicatos.

### **Medidas económicas**

El 46% de los ingresos de SAMHALL proviene de sus propias ventas, mientras que el 54% se recibe en forma de subvención estatal. Las exportaciones, que se han doblado en los últimos cuatro años, suponen una quinta parte de sus ingresos. Desde 1992 el Parlamento solicita que SAMHALL alcance unos objetivos mínimos, que incluyen determinado número de oportunidades de empleo (31,9 millones de horas anuales) y la mejora de los resultados económicos.

El análisis de costes y beneficios de SAMHALL es impresionante. Teniendo en cuenta que la contribución de la empresa a la Seguridad Social (1996) se estima entre 40.000 y 50.000 coronas suecas por cada oportunidad de empleo extraordinario ofrecido, el superávit sugiere que el volumen de pedidos es suficiente.

En 1995 el coste marginal de un empleo extraordinario era de 110.000 coronas suecas, lo que colocaba el coste en 61.000 coronas suecas por debajo de los beneficios. Se calcula que una pérdida de 3.000 empleos en SAMHALL le costaría al Estado 60 millones de coronas suecas al año (Informe Anual, 1995).

Una encuesta de empleados realizada en el Informe Anual de 1995 arrojó una valoración positiva de las actividades de SAMHALL. Igualmente, una realizada por el Instituto Sueco de Investigación sobre la Opinión Pública reflejó que había aumentado la confianza del público y de los grupos clave en la manera de gestionar colocaciones que tiene SAMHALL. La mayor parte del público pensaba que deberían asignarse más recursos a SAMHALL.

### **Inversión**

El informe anual de SAMHALL de 1995 prestó gran atención a la adaptación técnica dentro del entorno laboral con creciente intención de aumentar la cantidad de trabajo y la satisfacción en el mismo, y así proporcionar más oportunidades de empleo a las personas con minusvalías graves. Quizá esto pueda ilustrar las dificultades de adoptar un criterio meramente cuantitativo a la hora de la evaluación



y de ignorar los factores cualitativos. En 1991 la inversión de SAMHALL en mejoras técnicas de los lugares de trabajo se dobló a lo largo del año para alcanzar los 33 millones de coronas suecas.

### Transición

El 30 de junio de 1996 había 28.461 personas con incapacidad laboral en SAMHALL. Unas 3.000 eran capaces de pasar al empleo abierto y estaban dispuestas a hacerlo. Sin embargo, sólo 412 tuvieron tal oportunidad. Además, más personas ejercitaron su derecho de readmisión en SAMHALL a lo largo de su primer año de empleo abierto. SAMHALL prevé que es probable que continúen los problemas relacionados con la transición.

Según Samoy y Waterplas (1996) la experiencia indica que cerca de un 30% de las personas que dejan SAMHALL acaban volviendo (se ofrece una garantía de readmisión de 12 meses, al cabo de los cuales se vuelve a intentar la transición al empleo abierto). Los indicadores de actuación establecen el objetivo del 3% anual de transición al empleo abierto. La tabla SW.10 muestra la transición anual.

Tabla SW.10. Transición de SAMHALL. 1988-1995

<i>Año</i>	<i>Número</i>	<i>Transiciones</i>	<i>Porcentaje</i>
1988/89	30.006	1.597	5,4
1989/90	30.434	1.337	4,4
1990/91	29.385	925	3,1
1991/92	29.191	633	2,2
1993	27.938	984	3,5
1994	28.990	1.372	4,7
1995	28.961	1.301	4,5

*Fuente: Informe Anual de SAMHALL, 1995.*

### RESUMEN

El objetivo de la política de empleo sueca es la plena participación y la igualdad de todos los ciudadanos, y se basa en el principio fundamental de derecho al trabajo. La política de empleo para minusválidos es parte de la política laboral general. El aumen-

to del índice de desempleo ha causado una reducción de las oportunidades laborales y el modelo tradicional de política laboral sueco está en proceso de evaluación de cara a condiciones completamente nuevas.

El gobierno ha declarado su objetivo de reducir a la mitad el desempleo y requiere que el porcentaje de minusválidos que toman parte activa en programas para el mercado laboral sea superior al de quienes buscan empleo.

Discapacidad y minusvalía se definen como la relación entre la persona y su entorno. El concepto de incapacidad laboral se usa en conexión con las medidas del mercado laboral. Sólo se puede hablar de incapacidad laboral en casos en los que una minusvalía suponga un impedimento en relación con un determinado tipo de trabajo.

El número de personas con incapacidad laboral desempleadas ha aumentado sustancialmente: de una media mensual de 20.200 en 1991/92 a 54.200 a finales de 1995.

Suecia carece de legislación general que establezca los derechos de los minusválidos, pero en 1994 se aprobó el Ombudsman del minusválido para defender los intereses de los minusválidos e informar al gobierno sobre las lagunas legislativas. Se están considerando propuestas de legislación en contra de la discriminación de los minusválidos en la vida laboral.

Existen ayudas económicas para la adaptación de locales y para el empleo de asistentes en el trabajo, así como subvenciones a minusválidos para fomentar el empleo por cuenta propia. Las empresas de municipalidades, condados y del sector privado reciben subvenciones para garantizar el empleo de los trabajadores minusválidos, que han experimentado un aumento en 1995.

También se dispone de empleo subsidiado en el sector público no industrial para las personas con discapacidades socio-médicas. Los minusválidos participan asimismo en los programas de creación de empleo convencional.

Se ha enfatizado el fomento de una rápida reincorporación al trabajo. En la década de 1990 el objetivo era reducir los subsidios y aumentar la responsabilidad de las empresas y las personas para conseguir una reincorporación rápida. Después de 1992 se encargó a las Oficinas del Seguro Social la coordinación de los esfuerzos de mé-

dicos y profesionales de la rehabilitación, cuyo número es cada vez mayor.

La responsabilidad sobre la oferta de servicios profesionales para minusválidos recae principalmente sobre las autoridades en materia laboral, encabezados por la Junta Nacional de Trabajo. Los Institutos de Rehabilitación y Evaluación Profesional (Ami) son responsables de los servicios de rehabilitación y asesoramiento.

Aparte de ellos hay institutos que ofrecen recursos especializados (Ami-S) para determinados tipos de minusvalías. La formación para el empleo cubre todos los campos profesionales, de cuya oferta son responsables los AMU, centros de formación para el mercado laboral. Éstos contratan la oferta de cursos de formación con las Juntas de Trabajo Locales y han pasado de una organización financiera basada en subvenciones a una basada en sus propios ingresos.

Los Servicios para la Vida Laboral, grupo asesor financiado de forma autónoma, tiene por objeto la rápida reincorporación al trabajo y, para ello, ofrece orientación y evaluación profesional, así como información sobre formación y adaptación de los lugares de trabajo. Sus clientes incluyen las Oficinas del Seguro Social, agencias municipales y empresas del sector privado.

SAMHALL, grupo de empresas del Estado, es responsable de todo el empleo protegido en Suecia. Gran parte de su trabajo se concentra en la producción industrial y es el mayor centro de subcontratación de Suecia. Su objetivo es «proporcionar empleo profesional digno a personas con incapacidad laboral cuando sea necesario».

El número de empleados minusválidos de SAMHALL pasó de 20.900 en 1980 a 29.000 a finales de 1995 (de un total de 32.000 empleados). El período medio de empleo era de ocho años. Los indicadores de actuación establecen un objetivo de un 3% anual de transición al mercado laboral abierto, pero la crisis económica dificulta cada vez más su cumplimiento. SAMHALL ha sufrido un importante cambio estructural: mientras se observa un declive de los productos manufacturados, aumenta la producción de servicios.

La población de Suecia se acerca a los 8,8 millones (MISEP, 1995). El total de mano de obra activa en 1995 era de 4.266.000 y había 339.900 personas desempleadas, de las que 316.700 se registraban como desempleados en abril de 1995. Desde 1990 el desem-

pleo ha aumentado radicalmente: de 220.000 (marzo de 1990) a 900.000 (diciembre de 1995). En 1991/92 el número de minusválidos en busca de empleo era de 20.000; a finales de 1995 era de 54.200, de los cuales 48.300 estaban sin empleo, pero sólo 13.400 estaban preparados para incorporarse al mercado laboral. El resto necesitaba algún tipo de formación.

### Agradecimientos

Inga-Britt Lagerlöf y Ulla-Karin Kinell (Ministerio de Trabajo), Eskil Wadensjö (Instituto Sueco para la Investigación Social), Kenneth Abrahamsson (Consejo Sueco para la Investigación de la Vida Laboral), Lotta Westerhäll (Departamento de Derecho, Universidad de Göteborg), Confederación Sueca de Empresarios.

### BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSSON, K y ALM, L. (1995). «Employment policies, institutional support and work environment for adults with functional impairments: some observations from Sweden» pp. 93-155 en Leichsering, K y Strumpel, C. (eds.) *Mandatory Employment or Equal Opportunities? Employment Policies for people with Disabilities in the UN-European Region*. Eurosocal Report 55, Vienna: European Centre.
- HETZLER, A. (1994). «Swedish research into vocational rehabilitation» en Günzel, M. and Svensson, H. (Eds.) *Back to Work: Vocational Rehabilitation, Work & Health and Welfare*, ponencias presentadas en la Conferencia Internacional, Ronneby Brunn, Suecia, 17-19 de mayo de 1994, A Complete Life/The Federation of Social Insurance Offices.
- HÖGAS, C.G. (1994). «The Swedish Working Life Foundation» en Günzel, M. y Svensson, H. (Eds.) *Back to Work: Vocational Rehabilitation, Work & Health and Welfare*, ponencias presentadas en la Conferencia Internacional, Ronneby Brunn, Suecia, 17-19 de mayo de 1994, A Complete Life/The Federation of Social Insurance Offices.
- LINDBOM, L. (1995). «Transition from School to the Working Life and Employment for Young Disabled Persons». National Labour Market Board, Suecia.

- MISEP (1995). *Basic Information Report Sweden: Institutions, procedures and measures* Employment Observatory. Bruselas: Comisión Europea.
- NATIONAL LABOUR MARKET BOARD (1987). «Ami-S Employability Institutes with special resources for disabled persons».
- NATIONAL LABOUR MARKET BOARD (1991). *Employment Counselling in Sweden*, Números 1-5.
- NATIONAL LABOUR MARKET ADMINISTRATION. «Review of operation (1994-5)».
- OCDE (1992). *Employment Policies for People with Disabilities: Report by an Evaluation Panel*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, nº 8, París, OCDE.
- PALMER, E. (1994). «Social insurance and rehabilitation in Sweden» en Günzel, M. y Svensson, H. (Eds.) *Back to Work: Vocational Rehabilitation, Work & Health and Welfare*, ponencias presentadas en la Conferencia Internacional, Ronneby Brunn, Suecia, 17-19 de mayo de 1994, A Complete Life/The Federation of Social Insurance Offices.
- SAMHALL (1995). *Annual Report 1995*.
- SAMOY, E. y WATERPLAS, L. (1996). *Sheltered Employment in Five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland*. Informe del Committee on the Rehabilitation and Integration of people with Disabilities. Estrasburgo. Consejo de Europa.
- SWEDISH COUNCIL FOR WORK LIFE RESEARCH (1996). *Disabled but Able*.
- SWEDISH EMPLOYERS' CONFEDERATION (1995a). *Going for Growth*.
- SWEDISH HANDICAPPED INSTITUTE (1984). *Adapting Work Sites for People with Disabilities: Ideas from Sweden*.
- SWEDISH INSTITUTE (1995). *Disability Policies in Sweden*. Fact Sheets on Sweden, Estocolmo: Swedish Institute.

- WADENSJÖ, E. y PALMER, E. (1996). «Curing the Dutch disease from a Swedish Perspective» en Aarts, L., Burkhauser, R. y de Jong, P. (Eds.) *Curing the Dutch Disease*, Aldershot: Avebury.
- WESTERHÄLL, L. (1996). «The rehabilitation of partially disabled workers in Sweden» en «Rehabilitation of Partially Disabled Workers in the Workforce in Various European Countries: decisive factors seen from an international perspective», ponencias presentadas a una reunión especializada celebrada en Utrecht los días 4 y 5 de noviembre, 1996.

## CONCLUSIONES

La política y los programas relacionados con la integración social de los minusválidos es una cuestión que está en el orden del día de la política de los 90. Existen declaraciones casi universales sobre ideales de participación, igualdad e integración social de los minusválidos. Los problemas comunes a los que se enfrentan los países han generado un interés por el apoyo legislativo y las políticas adoptadas en diferentes países y sobre su efecto de lograr un objetivo de integración social. Esta publicación, una actualización de un estudio de 1993, refleja el interés y la demanda de información sobre la legislación, la política y la atención hacia los minusválidos.

En 1993 reconocíamos que la política todavía no estaba en su sitio. En los años hasta 1997 se ha visto un desarrollo continuo de políticas y objetivos y una revisión como ésta sólo puede ofrecer un fragmento congelado de una película animada. Hemos descrito la legislación, las estipulaciones políticas y los informes de la práctica llevada a cabo, según se presenta en los documentos oficiales; donde ha sido posible hemos complementado estas fuentes con evaluaciones oficiales o independientes. A pesar de ello, nuestra versión sigue contando más con la información de la retórica de la política que con la realidad de la práctica. La perspectiva de la política es principalmente la del gobierno y nosotros hemos dado menor valor a las políticas y prácticas de los participantes no-gubernamentales.

Aquí hemos reunido los temas y asuntos que emergen del estudio de la política nacional de dieciocho países. Al hacerlo, seguimos el orden de presentación de los informes de los países.

## Legislación y política sobre minusvalías

En 1993 distinguimos dos grandes tipos de enfoque de la política de empleo y la discapacidad en los quince países que examinamos. En primer lugar están los países que cuentan con una legislación antidiscriminatoria, en la que se incluye la política de empleo para minusválidos. Las prácticas de empleo son sólo un aspecto —si bien el más importante— de una política global que reconoce los derechos de los minusválidos y busca erradicar la discriminación en su contra. Los Estados Unidos, Canadá y Australia tienen este tipo de legislación antidiscriminatoria y de derechos humanos, a nivel federal y estatal. La mayoría de los países que tienen una legislación de derechos humanos, antidiscriminatoria o Estatutos de Libertad tienen también una ley de igualdad en el empleo.

En el segundo tipo de enfoque del que informábamos en 1993 la política sobre minusválidos se halla compartimentada y asociada con los intereses de determinados departamentos del gobierno. La política de empleo se separa de otras políticas. Aunque algunos países informaron de intentos de reconciliar las diferencias en la política para minusválidos, que históricamente había caído bajo la competencia de varios Departamentos, concluimos que en la mayoría de los países europeos la política sobre minusvalías se caracteriza por un aumento más que por un cambio radical.

En 1993 los países cayeron en dos grandes grupos de acuerdo con su enfoque para asegurar los derechos al empleo de los minusválidos. La mayor parte de los países miembros de la Unión Europea (UE) tienen un enfoque de fomento al empleo que conlleva requerimientos legales, históricamente orientados hacia la obligación y ejemplificación mediante sistema de cuotas y empleo reservado. Los países con un programa directo de derechos humanos no tienen medidas de este tipo. Más bien tienen «reforzado» el empleo de minusválidos mediante condiciones orientadas para perseguir la actividad económica, como cumplimiento del contrato. Entonces comentamos que, mientras que en algunos aspectos los países de la Comunidad Europea difieren unos de otros en los detalles de sus políticas y sus programas para minusválidos, el contraste con los países del «Nuevo Mundo» parece tener más uniformidad que diversidad.

En 1996 estas distinciones están menos claramente divididas. La aproximación sistemática a cubrir las necesidades del empleo ciertamente sigue en pie y en ciertos países existe una marcada proliferación de medidas. Se fomenta la acción voluntaria paralela a las obliga-



ciones legales, se está multiplicando la ayuda a los minusválidos en los servicios de empleo convencionales ofrecida junto con una creciente variedad de servicios especializados e incentivos económicos tanto para empleados como para empresas. La fragmentación de la política para minusválidos continúa. A la vez, en varios Estados Miembros de la Unión Europea la política de empleo para minusválidos se incluye dentro de un marco de política sobre minusvalía más amplio.

Las innovaciones de estatutos en Europa han apoyado los derechos individuales de los minusválidos, tanto simbólicamente como en la práctica. Las enmiendas a la Constitución y los códigos penales en Alemania, Francia y Finlandia introdujeron el derecho a no ser tratados desfavorablemente por razones de salud o discapacidad; en Austria se está llevando a cabo la enmienda de la Constitución. El Reino Unido ha introducido un derecho a la no discriminación en ciertas áreas de la vida social y económica. También en Irlanda las propuestas legislativas tienen como objetivo la prohibición de la discriminación de minusválidos (y de otros grupos) en áreas específicas de la vida económica y social. En Suecia, un Ombudsman del Minusválido apoya los intereses de los minusválidos. El Defensor del Pueblo de Dinamarca tiene un papel de observador, que incluye recibir informes de discriminación de un nuevo Centro de Igualdad de Oportunidades para los Minusválidos.

El concepto de obligación de contratar minusválidos sigue siendo un rasgo de la política en Europa, cuyos Estados Miembros se aferran al sistema de cuotas. La obligación, sin embargo, está en decadencia, y la responsabilidad de lograr esta obligación recae cada vez más en el ámbito económico.

### **Desarrollo de la política de empleo para minusválidos**

Hemos tratado de trazar la historia de la política de empleo para minusválidos de los países y de identificar sus influencias internas y externas. Algunos países cuentan con una alta prevención en cuestiones relacionadas con las minusvalías, la discriminación y el empleo, mientras que otros permanecen en diferentes puntos en un proceso evolutivo de identificación de las oportunidades de empleo como área de mayor preocupación política. En consecuencia, un cambio radical en un país puede parecer anticuado en otro. Debemos tener cuidado al intentar resumir los desarrollos. Al escribir en términos generales sobre la política de empleo para minusválidos se enmascara la inconsistencia y las contradicciones del enfoque de cada país.

Se puede ver un gran cambio en la base subyacente de la política de empleo para minusválidos. Las políticas de empleo y de rehabilitación profesional de minusválidos surgieron en la mayoría de los países de nuestro estudio de la necesidad de atender a los veteranos y heridos de guerra. Ahora incluyen civiles y minusválidos de todo tipo, y no sólo las físicas. Ha habido un cambio en los principios obligatorios relacionados con las consecuencias de la guerra hacia el concepto de «derecho al trabajo». Las campañas se centran en la participación de los minusválidos en el mercado laboral y en la realización de sus derechos en una sociedad más amplia. Como estrategia, los minusválidos buscan obtener el control de los «medios de producción», en una sociedad en la que la valía y el prestigio se miden de acuerdo con la actividad laboral remunerada.

Los movimientos de los minusválidos, desafiando la discriminación y luchando por sus derechos individuales, han politizado los asuntos relacionados con las minusválidas en todos los países. Es evidente la reconceptualización radical de la minusvalía, especialmente en Irlanda, donde la Comisión de la Situación de las Personas con Minusvalías destaca en su informe de 1996 al Gobierno la igualdad y el derecho social, rechaza la caridad, el paternalismo y el modelo médico.

Desde hace tiempo, se reconoce la necesidad de medidas especiales para asegurar que los minusválidos tienen trabajo remunerado, pero sólo recientemente ha habido intentos de poner en práctica la política dirigida a la igualdad de oportunidades en el trabajo o en el acceso al mismo. Parece que este enfoque político es la tendencia dominante en los países estudiados.

El enfoque de la mayoría de los gobiernos en cuanto a la minusvalía y al empleo está pasando de la intervención paternalista del Estado a una política que fomenta la independencia y la responsabilidad. El cambio desde la responsabilidad colectiva a la individual es especialmente marcado en el Reino Unido (Thornton y Lunt, 1995). La intención de aumentar la independencia puede enmascarar otros objetivos, como la preocupación por controlar los gastos del bienestar, a la vez que busca fomentar las oportunidades haciendo al individuo más competente. Un cambio asociado observable en algunos Estados miembros de la UE es el intento de cambiar la obligación del Estado de empleo de minusválidos en el ámbito económico, y de desarrollar las relaciones entre empleados, empresas y organizaciones de minusválidos.

Este desarrollo se refleja en enfoques estratégicos que fomentan el empleo de los minusválidos por medios nuevos y más flexibles de

animar y capacitar a las empresas para que acepten y desempeñen sus responsabilidades. Un reciente desarrollo político, alimentado por la preocupación por los costes de las pensiones prolongadas por minusvalía, ha sido la reincorporación al mercado laboral de los trabajadores que han quedado minusválidos recientemente a través de la temprana intervención de las agencias de seguro social y de las empresas. Los Países Bajos han introducido medidas para reducir los gastos de seguros por enfermedad y minusvalías a través de la prevención de minusvalías y de la retención de los trabajadores que son o quedan minusválidos.

Una tendencia dominante ha sido la incorporación de minusválidos dentro de los programas habituales del mercado laboral. El impacto del aumento del desempleo en las oportunidades de trabajo de los minusválidos ha llevado a su inclusión como grupo prioritario en los programas del mercado laboral activo. El aumento del número de personas que reciben pensión por discapacidad y los costes asociados han hecho crecer el interés político sobre los modos de evitar la dependencia de los servicios del bienestar, y las medidas activas sobre el mercado laboral están sustituyendo a la dependencia de medidas pasivas. De hecho, la exclusión del mercado laboral se considera una cuestión de política económica más que de política de bienestar. En la difícil situación económica de los 90 no se ha reconocido a los minusválidos únicamente como grupo en desventaja que requiere medidas especiales; en algunos países se les ha dado prioridad. Suecia, por ejemplo, tiene como objetivo un porcentaje más alto de minusválidos o personas en situación de desventaja en sus sistemas del mercado laboral más que en el total de la población laboral. En los programas de «creación de empleo» para «grupos en desventaja del mercado laboral», la participación de minusválidos es significativa, especialmente en Finlandia y Francia. Muchos programas de creación de empleo son soluciones temporales para combatir el problema del alto desempleo. El empleo que ofrecen se estandariza por lo general en un nivel bajo. Sus efectos a largo plazo en el aumento de la calidad y de la cantidad del empleo para minusválidos todavía se desconocen.

Al mismo tiempo hay un mayor reconocimiento e individualización de la necesidad de trabajo de los minusválidos. La reestructuración económica y el aumento de la flexibilidad de los mercados laborales han contribuido a la exclusión de la población laboral de los minusválidos y han puesto la atención en el equilibrio de los requisitos del mercado laboral y de las cualificaciones y aptitudes. La desinstitucionalización y la demanda de los minusválidos y de sus

organizaciones suponen importantes influencias. Los grupos anteriores que no estaban pensados en términos de fomento de empleo, o preparados para distintas áreas, se han considerado como clientes de los programas de integración en el empleo. Éstos incluyen personas con minusvalías graves, personas con dificultades de aprendizaje y aquellas que sufren deficiencias psíquicas. El aumento de la individualización, acompañado por la creciente diversidad de la población de minusválidos que buscan oportunidades de empleo, ha supuesto que los minusválidos parezcan un grupo menos homogéneo. Las estrategias se adaptan cada vez más a las oportunidades para las personas con requisitos especiales, y el enfoque de una política de «cajón de sastre» es cada vez menos dominante.

### **Responsabilidades políticas y de servicios**

El lugar de la responsabilidad institucional de la política de empleo para minusválidos puede reflejar factores históricos, así como prioridades políticas actuales; en Estados Unidos, la principal responsabilidad recae en un Subdepartamento de Educación, mientras que en Suecia descansa en la autoridad laboral. En muchos países no hay un único departamento responsable, con una división común entre los departamentos que se ocupan de las necesidades especiales de las personas con minusvalías más graves y los que proporcionan los servicios habituales. La coordinación entre los departamentos no es siempre clara, aunque países entre los que se encuentran Canadá, Irlanda y España han reconocido la importancia de una política intersectorial.

La responsabilidad pública de los servicios de apoyo al empleo ha cambiado hacia las autoridades del mercado laboral convencional, pero todavía hay gran variación de unos países a otros. Se puede observar tres tipos principales de sistemas institucionales:

- Las autoridades del mercado laboral (en la actualidad normalmente organismos semi-autónomos) tienen responsabilidad global y gestionan o proporcionan ayuda especializada a aquellos cuyas necesidades no pueden cubrirse en la línea general. El acceso a los servicios especiales puede ser discrecional o depender del reconocimiento formal como minusválidos.
- Los servicios especiales de apoyo al empleo para minusválidos reconocidos y los servicios de empleo convencional actúan de forma separada bajo distintas autoridades, con alguna coordinación local.

- La principal responsabilidad descansa en un organismo especial para minusválidos. Este modelo es poco frecuente en la actualidad, y en Irlanda se recomienda una transferencia a las autoridades del mercado laboral desde la Junta Nacional de Rehabilitación.

Ha habido una tendencia a delegar la oferta de recursos y servicios y, en el caso de Bélgica y España, a transferir la responsabilidad central a las autonomías locales. En un país como Canadá, con fuerte poder de gobierno regional, éste ha sido siempre el caso, pero se ha acentuado con el reciente desarrollo político. Esta tendencia provoca problemas en el seguimiento y en la evaluación de la puesta en práctica de la política, ya que puede interferir en el intento de lograr una coherencia en la política y en la atención a los minusválidos y aumenta las cuestiones de igualdad regional.

Los medios por los cuales se prestan los servicios tienden a reflejar la estructura social del país, así como sus tradiciones y el Estado de su desarrollo económico. En Irlanda, por ejemplo, ha habido una tradición de ayuda voluntaria no estatutaria de Cáritas y de la Iglesia. En Estados Unidos hay una creciente participación privada en la rehabilitación profesional, que refleja una influencia más orientada al mercado, como en el Reino Unido.

Es interesante señalar la aparición de organizaciones de minusválidos, que proporcionan servicios y que, frecuentemente, desafían los medios tradicionales de prestación de servicios.

### **Participación de las organizaciones de minusválidos**

Una importante tendencia internacional ha sido que las organizaciones de minusválidos tengan más poder y participación en la proporción de asesoramiento en el desarrollo de la política y su formulación. En años recientes, la tendencia había sido la participación de personas minusválidas. En el Reino Unido, por ejemplo, se estableció un Consejo Nacional de Minusválidos en 1995 para asesorar al Gobierno en la reducción de la discriminación y en los aspectos de la actualización de la nueva ley; más de la mitad de sus miembros eran minusválidos. En Irlanda, un Consejo Nacional de Consulta está totalmente integrado por minusválidos, sus familiares o los representantes de sus organizaciones.

Hay una cierta evidencia reciente en Europa de la contribución de los minusválidos y de sus organizaciones al cambio político. En

Alemania y Austria los movimientos de los minusválidos pedían enmiendas a la Constitución para extender los derechos a la no discriminación de los minusválidos. En el Reino Unido los minusválidos y sus organizaciones tomaron parte en la introducción de propuestas legislativas para eliminar la discriminación en el empleo y otros campos, en avance de las propias propuestas del Gobierno. El Gobierno irlandés debe actuar según muchas de las recomendaciones de una comisión cuyos miembros eran predominantemente minusválidos o sus familiares. Y en España las principales organizaciones nacionales de minusválidos han ayudado a la formación del Nuevo Plan de Acción para Minusválidos.

Nuevas tendencias para incluir los intereses de los minusválidos en los organismos relacionados con el empleo son menos evidentes. Se informa con menor frecuencia sobre las gestiones institucionales para su representación en organismos supervisores o directivos. Es difícil evaluar la participación de los minusválidos en los servicios de control, influencia o prestación que ellos utilizan.

### **Definiciones de minusvalía**

Hemos tratado de reproducir las definiciones de minusvalía o de minusválidos en lo que se refiere a política y provisión de empleo. No podemos comentar la compatibilidad de las definiciones relacionadas con el empleo con las que se aplican en otras esferas de la política o de la atención a los minusválidos.

Al mirar en los países estudiados, notamos que las definiciones se formulan con diferentes propósitos:

- Para determinar los beneficiarios de políticas de ámbito nacional (por ejemplo, aquellos con los que el Estado tiene una obligación).
- Para establecer las características de un grupo con derechos por ley (por ejemplo, el derecho a no sufrir discriminación).
- Para definir el grupo objetivo de intervenciones políticas especiales (por ejemplo, los que tienen en cuenta la cuota).
- Para determinar la opción individual frente a los programas o servicios específicos (por ejemplo, solicitar empleo protegido).

Como reflejo de las tendencias generales hacia el reconocimiento del efecto de limitación que provocan las minusvalías, las definiciones de varios países miembros de la UE sobre los propósitos de empleo se refieren a la posibilidad de obtener, mantener (y a veces de mejorar) un empleo a pesar de sufrir una reducción de la capacidad laboral como consecuencia de una minusvalía (o enfermedad o deficiencia). En el Reino Unido, una nueva definición (en relación al derecho a no sufrir discriminación en la obtención de bienes o servicios) se refiere al efecto adverso de la minusvalía al desempeñar actividades normales del día a día. Pero la ley en el Reino Unido también reconoce prejuicios en haber ocultado en el pasado a minusválidos o a personas gravemente desfiguradas.

En contra de la tendencia, la definición en la propuesta legislativa de Irlanda prohíbe la discriminación en el empleo y la formación, pérdida específica de funciones, disfunción y enfermedad, sin mención a sus consecuencias, aunque también se contemplaban las minusvalías relativas al pasado.

A pesar de los desafíos del nuevo «modelo social» de minusvalía a las definiciones que ven la minusvalía como un rasgo esencial de la persona, sólo en Suecia se define legalmente la minusvalía como la relación entre la persona y su entorno.

Los grados de definición de la capacidad funcional permanecen integrales en algunos sistemas, especialmente en Grecia, Alemania, Austria y Francia, donde los sistemas de cuotas son rasgos esenciales. Los grados de definición de la discapacidad ocupacional siguen existiendo en Luxemburgo, Italia y España (también con sistemas de cuotas).

El concepto de discapacidad ocupacional puede referirse a la capacidad general del trabajador o estar ligado a la capacidad de desempeñar trabajos específicos, como en los Países Bajos. En Suecia, sólo cuando la minusvalía impide realizar un cierto tipo de trabajo, se puede hacer referencia a una discapacidad ocupacional.

Puede haber una tensión entre las definiciones de minusvalía y de minusválidos no restrictivas usadas en la legislación general, en la que el propósito es ser lo más inclusiva posible, y las definiciones que se usan para controlar el acceso a los servicios ofrecidos.

El Reino Unido, sin embargo, ha tomado la extraña posición de aplicar la definición de minusválido para acceder a los servicios de

empleo. Suecia y Australia emplean conceptos unidos de «población objetiva» para recibir servicios. Sus definiciones son intrínsecamente flexibles y se basan esencialmente en la necesidad individual más que en criterios de opción estandarizados. Dinamarca no tiene definiciones operacionales o criterios de opción específicos para minusválidos; la noción de servicios basados en la necesidad se aplica a todo.

Las autoridades del mercado laboral tienden a utilizar definiciones generales, más discrecionales para la opción a sus servicios que las autoridades especializadas con responsabilidad de proporcionar empleo a minusválidos. En un país pueden actuar sistemas paralelos, no obstante, con servicios especiales que aplican criterios de opción y autoridades del mercado laboral que usan un criterio operacional más abierto.

El acceso al trabajo protegido todavía depende de la evaluación de la capacidad de producción. Generalmente esta práctica tiene continuación en colocaciones protegidas en el mercado abierto para personas previamente dirigidas al empleo protegido. En efecto, la noción de reducción de la capacidad es el punto principal de las medidas de apoyo económico para las empresas que contratan a minusválidos.

## Estadísticas

El área de las estadísticas sobre minusválidos se realiza con dificultad. Esta observación no es menos cierta que el uso de estadísticas en relación con minusvalía y empleo. En Estados Unidos, por ejemplo, se estima que el número de minusválidos oscila entre 3 y 49 millones de personas, dependiendo de la definición que se escoja.

La información sobre minusválidos con empleo está limitada generalmente a los que toman parte en el sistema de cuotas y en el empleo protegido o a aquellos que reciben subsidios o incentivos para el trabajo. Obviamente, la interpretación de este tipo de datos debe tener en cuenta las definiciones legislativas y el criterio de opción. Tan importante como entender el significado de las datos es el conocimiento de los procesos por los que los individuos acceden a la ayuda; esto era imposible de averiguar en un estudio de gabinete. Es importante tener en mente que las cifras de la provisión de servicios no se deben tomar en su valor aparente. Por ejemplo, si los sistemas actúan únicamente en base al rendimiento, está claro que aumentarán las cuestiones de diferenciación.



La interpretación de las estadísticas relacionadas con el área de prestación de servicios es difícil cuando no hay otros tipos de servicios con que comparar las cifras. Por ejemplo, las cifras de los incentivos económicos pueden resultar insignificantes al lado de lo que se otorga a otros grupos desaventajados.

Las estadísticas de los países de la UE (excepto el Reino Unido) provienen principalmente de publicaciones de Eurostat y tienden a limitarse a su ámbito. Rara vez podemos acceder a datos nacionales sobre la población de minusválidos o sobre el número de minusválidos contratados al margen del sistema de cuotas. Las fuentes nacionales proporcionan los datos sobre Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido. La información sobre este segundo grupo de países se caracteriza por ser amplia y detallada.

### **Servicios de apoyo al empleo**

Con el cambio de las medidas del mercado laboral activo, las autoridades del mercado laboral han pasado a ser importantes proveedores de servicios de formación y empleo, así como de incentivos económicos. Las autoridades del mercado laboral normalmente dan preferencia a los minusválidos no aplicando el criterio de opción (como la edad máxima en los programas de formación para jóvenes), aumentando la duración de las medidas (como subsidios para formación o económicos) o dándoles acceso prioritario (por ejemplo para ayudas de formación).

El enfoque de los servicios de empleo especial o convencional varía de un país a otro. En Suecia y Australia, por ejemplo, los servicios especiales están destinados únicamente a personas que necesitan recursos especiales para encontrar, obtener y mantener un empleo y para quienes los servicios convencionales no son suficientes. La atención especial es más fuerte en los países con tradición de evaluación y clasificación de las minusvalías y de inscripción en el registro. Es decir, parece que los países siguen un modelo de desarrollo similar: la atención por separado, a menudo basada en las instituciones, se ha reemplazado por una atención general que, en cambio, se modifica por la introducción de personal especializado.

Están surgiendo alternativas a los servicios públicos de provisión de servicios. Organizaciones privadas y no gubernamentales, que incluyen organizaciones de minusválidos, ahora proporcionan asesoramiento, servicios de formación y empleo, independientemente o

con contrato. Las innovaciones incluyen empresas de trabajo temporal; en España, por ejemplo, la Fundación ONCE dirige su propia agencia de colocación de minusválidos. Las agencias locales independientes pueden atraer la cooperación de las empresas que los servicios públicos no pueden alcanzar. Las agencias dirigidas por el Estado se están diversificando; en Alemania, por ejemplo, los servicios especializados de integración han empezado a proporcionar apoyo diseñado para los minusválidos que muestran especial dificultad para encontrar empleo. Está surgiendo un tipo de pequeñas agencias especializadas en servicios para personas con minusvalías específicas, especialmente para personas con dificultades de aprendizaje.

La proliferación de los proveedores y la fragmentación de la responsabilidad de los servicios de apoyo al empleo han puesto de manifiesto la necesidad de coordinación desde los cimientos.

La orientación, la formación y la colocación son los servicios de empleo que resultan más difíciles de describir adecuadamente en este estudio. No ha sido posible una comprensión global de la provisión de servicios sobre el terreno en los países individualmente. Más bien, la confianza se debe depositar en los estamentos políticos disponibles desde los cuales es difícil extraer las dimensiones más interpersonales de las actividades de los servicios. (Por ejemplo, aunque un estamento pueda señalar que un persona está «evaluada» para asesoramiento y formación, los estudios más detallados sobre el terreno serían necesarios para determinar el actual proceso de evaluación y la naturaleza de la relación profesional/usuario.)

Hay una tendencia a hacer la formación más acorde con las necesidades de las empresas y del mercado. Un desarrollo paralelo ha hecho a los proveedores de servicios más competentes, como en Suecia, donde la autoridad en la formación ha pasado de ser un organismo que recibe ayudas a uno de generación de capital en competencia con las demás organizaciones para la formación. En algunos países, incluidos Australia, el Reino Unido y Suecia, se ve surgir un «quasi-mercado» con proveedores públicos, privados y no gubernamentales que luchan por proporcionar servicios de formación.

Señalamos una tendencia creciente en favor de la formación en el trabajo, preferentemente a la formación como futuros candidatos al empleo. Como discutimos más adelante, Canadá, Australia, el Reino Unido y Estados Unidos tienen políticas de fomento de la formación integrada en el trabajo mediante varios modelos de empleo con apoyo.

Algunos países expresan su preocupación por el nivel de cualificación del personal encargado de la formación. Otros (como Estados Unidos) hacen de la formación del personal un componente aparte e identificable de sus programas de formación profesional. Hay una concienciación de la necesidad de reciclar al personal unido a un cambio en el enfoque de la prestación de servicios; por ejemplo, del empleo protegido al empleo con apoyo.

### **Empleo con apoyo**

El estudio identificaba un interés creciente por la filosofía del empleo con apoyo en Australia, Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Este enfoque del empleo tiene la intención de ofrecer trabajo remunerado en empresas y apoyo continuo en el trabajo a aquellos que lo necesitan para mantener el empleo.

El empleo con apoyo se estableció por primera vez y se desarrolló en el contexto de Estados Unidos, donde creció como un modelo de prestación de servicios alternativo a la tradicional formación profesional que era incapaz de ayudar plenamente a las personas con minusvalías graves a conseguir un empleo convencional integrado.

El empleo con apoyo es similar a un «movimiento nacional de derechos civiles para las personas con minusvalías graves o que han quedado excluidas, infravaloradas o privadas de derechos en base a su falta de competencia profesional» (Wehman, 1988, p.357). En Australia se fomentó como parte de un movimiento para alejarse de los servicios de empleo segregado. Tanto en Estados Unidos como en Australia el empleo con apoyo está contemplado en la legislación y en los programas de financiación pública.

Las iniciativas de empleo con apoyo o subsidiado están desarrollándose también a lo largo de la Unión Europea. En la mayoría de los países de la UE resulta inexacto hablar de una política de empleo con apoyo; más bien, hay iniciativas de diverso origen. Algunas las han fomentado las ONG, otras los servicios de colocación del Estado, mientras que otras han surgido de programas tradicionales de empleo protegido. El programa HORIZON de la Comisión Europea ha servido de estímulo a las iniciativas. Algunos países, como Austria y el Reino Unido, han incorporado el empleo con apoyo a sus estrategias políticas. En otros países están surgiendo iniciativas locales sin un marco nacional coherente. No existe un único modelo de trabajo con apoyo y a menudo las diferentes ofertas de empleo con

apoyo actúan cada una por su lado. Se está empezando a reconocer la necesidad de coordinación en los programas.

En los distintos países se debate cuál es la mejor forma de dotación de iniciativas de empleo con apoyo. Hay pocas evaluaciones de la efectividad del coste y de los gastos del empleo con apoyo.

### **Legislación sobre la discriminación por minusvalía**

La legislación sobre la discriminación de minusválidos tiene un desarrollo relativamente reciente, adaptada a nivel nacional o federal, en Canadá, Estados Unidos, Australia y el Reino Unido. Tiene sus raíces en la legislación de derechos civiles de los 60, legislación que encontró un creciente apoyo en las organizaciones de minusválidos en los años 70 y 80.

Algunos países están desarrollando una legislación para evitar la discriminación en el trabajo. La legislación irlandesa de igualdad en el empleo anterior al parlamento, a principios de 1997, proponía poder estatutorial para investigación y sanciones económicas para prevenir la discriminación. Suecia ha consultado medios para descubrir la discriminación de minusválidos en la vida laboral, y ha observado el desarrollo en el Reino Unido. España ha reforzado la ley que prohíbe la discriminación en la colocación o durante el curso del trabajo por motivos de reducción de la capacidad.

Existe una gran actividad en torno a las leyes antidiscriminatorias; por ejemplo, en Australia existen actualmente más cuestiones sobre esa ley que sobre cualesquiera otros derechos humanos y legislación de igualdad de oportunidades. En Canadá los desafíos clave que enfrentan las comisiones por los derechos humanos a nivel federal y estatal son numerosos y existe una limitación en la financiación. Esto sirve de lenta respuesta a las quejas individuales a la discriminación, que puede crear desincentivos a otros individuos para buscar otros casos. Una tendencia a llevar los casos de forma privada contribuye al establecimiento de precedentes legales. La Ley sobre Discriminación por Minusvalías del Reino Unido se ha criticado por su oferta conciliadora, que trata de que los casos no lleguen a los tribunales.

Es problemático intentar evaluar el alcance del éxito de la legislación antidiscriminatoria. Un obstáculo es la tendencia a interpretar los derechos civiles y humanos y de la ley antidiscriminatoria según cada caso. Sin embargo, los países difieren. Canadá, por ejemplo, no cuenta

con una función de decisión del Tribunal Supremo que interprete la ley en la Sección 15 del Código Canadiense de Derechos Humanos.

La Ley de Americanos con Minusvalías (ADA) atrae la más amplia atención. En Estados Unidos más de la mitad de las 75.600 quejas registradas en relación con la Ley de noviembre de 1996 estaban relacionadas con despidos improcedentes y más de una cuarta parte con adaptación laboral insuficiente, junto con otras demandas eventuales sobre rechazo a la contratación y casos de acoso sexual. En relación con las deficiencias predominan los problemas de espalda seguidos de deficiencias emocionales/psicológicas y neurológicas. Están surgiendo disputas entre la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Empleo y las interpretaciones judiciales de la ley. No existen datos sobre si el índice de empleo de minusválidos ha aumentado en virtud de la ADA, aunque hay ejemplos de mediatización para presentar la ley un innecesario exceso legislativo.

### Adaptación

Un rasgo general de la legislación sobre minusválidos de Estados Unidos es la obligación de las empresas a ofrecer una adaptación razonable de acuerdo con las limitaciones conocidas de los minusválidos, que marca un avance hacia el reconocimiento de la igualdad de oportunidades. Una adaptación razonable no sólo incluye la modificación de la distribución física o del equipamiento utilizado, sino también la adaptación de los trabajos y la proporción de ayuda o asistencia personal. Desde los años 70 la adaptación razonable ha pasado a ser un concepto base en el movimiento por los derechos de los minusválidos.

Aunque mucho de lo que incluye la ADA no se encuentra en la competencia del Gobierno canadiense, la ley tiene una influencia considerable. Canadá introdujo cláusulas de «adaptación razonable» y de «eliminación de obstáculos» en su Ley sobre Derechos Humanos de 1992. En Canadá las distintas regiones han adoptado conjuntamente la «adaptación razonable». La Ley de Discriminación de Minusválidos del Reino Unido establece que las empresas deben llevar a cabo cambios razonables en su infraestructura o en sus condiciones de contrato si provocan desventajas al personal minusválido. La legislación irlandesa propuesta no contiene la noción de adaptación razonable.

La legislación que contiene «adaptación razonable» parece beneficiar más a las personas con discapacidad física que a las que sufren

deficiencias intelectuales o psiquiátricas. El debate sobre qué es una adaptación razonable no se contempla en la base legal.

En el modelo norteamericano la obligación es adaptar las limitaciones conocidas del empleado individualmente. En Europa las obligaciones de adaptación se realizan de manera general, sin tener en cuenta a los empleados específicos. En Alemania, por ejemplo, según la Ley sobre Personas con Minusvalías Graves, todas las empresas tienen que instalar y mantener sitios de trabajo, plantas, maquinaria y herramientas, y adaptar el trabajo de manera que el mayor número posible de minusválidos pueda encontrar trabajo permanente. El enfoque sueco consiste en la minimización de los efectos de la minusvalía en el medio laboral.

### **Planes de integración**

Un pequeño número de los países estudiados animan u obligan a las empresas a preparar y poner en práctica estrategias de igualdad de oportunidades y de integración profesional. Esta medida se puede aplicar a nivel estatal o federal. Es posible que el mejor ejemplo de programas para garantizar la puesta en práctica de los planes de acción sea el cumplimiento de los contratos, introducidos en los EE.UU. a través de la Ley de Rehabilitación de 1973. En Canadá la Declaración de Derechos no impone la acción positiva y la legislación sobre igualdad de empleo actúa tanto a nivel federal como provincial. En Francia no hay obligación, pero las empresas que han firmado acuerdos con asociaciones de empleados para el cumplimiento de planes de formación profesional están exentas de la obligación de cuota. No ha sido posible examinar la prevalencia de los planes a nivel empresarial en este estudio.

### **Sistemas de cuotas**

La discusión de los sistemas de cuotas puede llegar a ser desproporcionada en relación con su papel en la política de empleo. Debe señalarse que los sistemas de cuotas pueden representar sólo una parte de la política de empleo coherente para minusválidos.

Muchos de los países estudiados desarrollaron el sistema de cuotas en el contexto de la postguerra. En los años 20 dos influencias importantes en Europa fueron la recomendación de emplear veteranos minusválidos que surgió en una Conferencia de Interaliados de

1920 y de un Comité de Expertos establecido por la OIT. El principio de obligar legalmente a las empresas de cierto tamaño con multas o pagos contributivos por cada puesto no cubierto constituyó la base de la legislación adoptada en Austria, Francia, Italia y Alemania.

Hacia el final de la II Guerra Mundial el principio de cuota se reforzó con la recomendación de una Conferencia de la OIT (Waddington, 1994). La mayoría de los países con sistema de empleo obligatorio extendieron su alcance en los años de postguerra y algunos de ellos, como el Reino Unido y los Países Bajos, introdujeron el sistema de cuotas por primera vez. Otros países, especialmente EE.UU., Canadá, Suecia, Finlandia y Dinamarca, prefirieron invertir en formación y rehabilitación profesional y fomentar el empleo con medios no obligatorios. De aquellos países cuya legislación sobre el empleo de minusválidos es relativamente reciente, Irlanda, Bélgica, Grecia y España han introducido sistemas de cuotas, aunque se debe señalar que los sistemas en Irlanda y Bélgica se limitan al sector público. Portugal votó en contra del sistema de cuotas. La recomendación de la Comisión Europea (CE) de 1986 reforzó este principio. En ese momento, Alemania, los Países Bajos y Francia introducían reformas en sus sistemas.

Desde la recomendación de la CE, en el Reino Unido se ha rechazado el inefectivo sistema de cuotas. Los Países Bajos abandonaron la intención de imponer cuotas obligatorias después de que el sistema voluntario demostrara su imposibilidad de alcanzar los resultados deseados. En Grecia y Luxemburgo se han hecho reajustes, y en Italia se está revisando el sistema para introducir sistemas más realistas y viables. En España se están tomando medidas para fomentar el cumplimiento, pero se planea una reforma del sistema. Ningún Estado Miembro ha introducido un sistema de cuotas nuevo.

Así, en una tercera parte de los Estados Miembros de la UE la obligación de empleo para minusválidos tiene raíces profundas, con sistemas de cuotas de algún tipo en más de la mitad de los 15 países. Se debería señalar que ciertos sistemas están diseñados o puestos en práctica de forma limitada. En aquellos países con una baja proporción de trabajadores remunerados y pocas grandes empresas, los sistemas que se aplican a empresas con más de 50 empleados tendrán un efecto limitado. Igualmente, las definiciones restrictivas de empleados que pueden ser seleccionados, así como la obligación de inscribirse en el registro, pueden limitar la efectividad. A la vez que es poco probable que se introduzca el sistema de cuotas en países sin tradición al efecto, el interés por las posibilidades de las cuotas per-

siste en los países que limitan las cuotas al sector público, como Bélgica e Irlanda.

La legislación antidiscriminatoria no se considera incompatible con el empleo obligatorio en Francia, Alemania y España; y en el Reino Unido los promotores intentaron, sin éxito, mantener el sistema de cuotas paralelamente al derecho a la no discriminación en el trabajo.

Aunque persiste el principio de establecer un porcentaje de trabajadores minusválidos se observan cambios tanto en la filosofía orientativa como en la aplicación del sistema de cuotas, que se llevan a cabo con nuevos enfoques. El cambio en la política de empleo, de la obligación de empleo a la facilitación del derecho al trabajo está aparentemente orientado hacia el sistema de cuotas. Hay una creciente aceptación del derecho al trabajo de los minusválidos más que del deber del Estado de compensar los daños consecuentes al servicio prestado en la guerra o del daño ocasionado por la sociedad.

La relación entre empresas y Estado está sufriendo un cambio. El nuevo concepto de obligación refleja un cambio de la responsabilidad del Estado al ámbito económico. Alemania llevó a cabo esta tendencia con su sistema de cuotas/compensación, basado en el principio de que las empresas deberían contribuir a la integración económica de los minusválidos.

Los países que han cambiado recientemente su legislación en torno a la política de empleo obligatorio han introducido en ella nuevos medios de integración. En Francia, a la vez que se presentan legalmente como medios de alcanzar la obligación de empleo, fomentan la acción para la integración directa (en caso de estar acordada) o indirecta, en el caso de los contratos de trabajo protegido o de contribuciones económicas al fondo de distribución. De esta manera se adoptan buenas prácticas de empleo voluntariamente.

La flexibilidad es el desarrollo más evidente en la actuación de los sistemas de cuotas. Se deben señalar dos tipos de sistemas de flexibilidad: la variación de las obligaciones de las empresas, al reconocerse las distintas capacidades de empleo de minusválidos, y el aumento del uso del sistema de cuotas para alcanzar los cambiantes objetivos políticos.

Las cuotas con tasa de interés fijo que se aplican uniformemente a las grandes empresas son cada vez menos frecuentes. En Luxem-



burgo la cuota varía según el tamaño de la empresa, empezando con empresas con un mínimo de 25 empleados (anteriormente empezaba en 50 o más empleados). Bajar el mínimo de empleados de las empresas afectadas por la cuota y el establecimiento de cuotas variables según el tamaño de las empresas son opciones que un comité del Senado italiano tiene en consideración. La propuesta española, pendiente de aprobación, consiste en reducir el tamaño mínimo de 50 a 25 empleados y elevar la cuota al 4% para el año 2000. El que la cuota varíe según el tamaño de la empresa es posible —en principio— según la legislación alemana, al igual que la variación según sectores es posible también en Austria.

Los sistemas de cuotas definen necesariamente a quién tienen en cuenta. Históricamente los requisitos eran la inscripción en el registro como minusválido u otro reconocimiento oficial. Una definición relativamente abarcadora, como la del grado de deficiencia de acuerdo con un patrón fijo, confiere ciertos derechos de empleo a miembros de un grupo que está generalmente en desventaja a la hora de encontrar o mantener un empleo. Pero son, por sí mismas, armas romas en la lucha por cubrir las necesidades de las personas que hacen frente a dificultades especiales.

En algunos sistemas de cuotas, ciertos grupos específicos (normalmente definidos por el tipo o la gravedad de la minusvalía) pueden tener un valor superior a la unidad en el porcentaje de minusválidos de las empresas. Estos sistemas de valores dobles se establecieron hace tiempo en Alemania y Austria; eran conscientes de la dificultades a las que se enfrentan las empresas al contratar a cierto tipo de minusválidos, así como de las desventajas particulares que estos trabajadores experimentan. Este sistema de evaluación se ha utilizado en Francia como instrumento político más flexible y se han revisado las reglas de valores múltiples desde que la ley de 1987 entrara en vigor, para animar a las empresas a la contratación y a dar prioridad a las personas con minusvalías graves y a las que provienen de talleres de readaptación. Así se puede evitar la objeción de que el sistema de cuotas es discriminatorio para los más afectados. El valor múltiple se puede orientar también a fomentar prácticas laborales específicas, como la formación durante el trabajo o de aprendices.

La definición de los que se benefician de los programas de empleo obligatorio puede perseguir objetivos políticos particulares. Por ejemplo, la ley francesa de 1987 extendía el campo de los pensionistas para incluir a las personas que reciben pensiones por invalidez parcial, un grupo que antes no se contemplaba en los programas de

promoción de empleo; y en los Países Bajos las personas que reciben pensión por minusvalía eran el objetivo principal del sistema de cuotas voluntario. Además, la concesión de pensiones puede ser un incentivo para la buena práctica laboral: las personas para las que se ha adaptado el trabajo o que necesitan adaptaciones para desempeñar un trabajo se tendrían en cuenta en el sistema neerlandés. Una de las objeciones a la cuota más importante en Escandinavia es la no aceptación de la inscripción en el registro como requisito para tomar parte en el sistema de cuotas. Sin embargo, hay alternativas a la inscripción en el registro, como demuestran los ejemplos.

Los sistemas de cuotas que imponen sanciones o que obligan a las empresas a realizar pagos compensatorios por cada minusválido que hubieran podido contratar tienden a reforzar el estatus de los trabajadores minusválidos. Francia y Alemania informan de una presión en el registro que pone atención en las personas que han quedado minusválidas en el trabajo o las que anteriormente no se habían considerado a sí mismas minusválidas. El sistema puede ofrecer pensiones a los trabajadores y apoyo a mantener el empleo. En Alemania, sin embargo, está claro que el sistema no facilita nuevas contrataciones.

A pesar de la «flexibilización» de los sistemas de cuotas, permanece la objeción de que la mayoría no se dirigen al empleo de minusválidos. Normalmente, el sistema de cuotas no se preocupa por la distribución de los empleados minusválidos en todas las empresas. Las tendencias que aquí discutimos —un reconocimiento de los derechos más que obligaciones, un alejamiento de la imposición del Estado, un cambio en las obligaciones del Estado para con las empresas y un comportamiento manifiesto de cambio del sistema de cuotas— hacen menos claros los objetivos de los sistemas de cuotas. Así, encontramos obligaciones legales al cumplimiento de la cuota que no son forzosas, y la aparente contradicción de primar económicamente a las empresas que cumplen o exceden la cuota.

### **Sistemas de pago de cuotas**

Austria, Francia y Alemania tienen un sistema de pago de cuotas, con redistribución del fondo al que contribuyen voluntariamente las empresas como medio alternativo al cumplimiento de la cuota. En España existe un plan de acción, pendiente de aprobación del Gobierno, que propone un pago similar opcional a un fondo de redistribución por parte de las empresas como alternativa a cumplir su cuota

de trabajadores minusválidos. Este tipo de fondo se ha propuesto en los Países Bajos, pero no se ha llevado a la práctica. En los países de Europa Oriental se observa un interés por los sistemas de pago de cuotas, incluyendo países que buscan entrar en la Unión Europea. Polonia ya tiene un sistema de pago de cuotas.

Los sistemas de pago de cuotas tienen dos funciones fundamentales. Por un lado, hacen la contratación de minusválidos más atractiva para las empresas que el pago de una contribución económica por cada plaza no ocupada por un trabajador minusválido. Así, en teoría, se fomenta el empleo directo. Sin embargo, la cantidad debida es fácil de amortizar, y el pago se puede convertir en una acción automática más que considerarse una opción, ya que se puede ver como un impuesto más.

Por otro lado, el pago está diseñado como medio alternativo de cumplimiento de un obligación para mejorar la integración económica de los minusválidos, como reconocimiento de las dificultades que pueden tener las empresas al contratar minusválidos. Aquí se trata de un principio de redistribución (o de «igualación» en Alemania) de las empresas que por razones económicas no pueden cumplir la cuota hacia las que contribuyen a la integración. El fondo de compensación nacional se distribuye en forma de ayudas y subvenciones a empresas y trabajadores minusválidos y también se utiliza para programas de formación y como apoyo a los talleres de readaptación. Como consecuencia, en Francia parece que el empleo de minusválidos en pequeñas empresas ha aumentado.

Sin embargo, los dos objetivos pueden ser conflictivos. A la vez que los pagos pueden facilitar el empleo y la formación, sin el objetivo general la integración y el cambio de actitudes, la política no se puede considerar exitosa en estos términos. Puede haber contradicción entre los objetivos gemelos de trabajo y derecho.

### **Prevención y retención**

La prevención de minusvalías en el trabajo y la retención de aquellos que corren riesgo de perder su trabajo por su minusvalía están convirtiéndose en objetivos políticos fomentados tanto por la legislación como por voluntarios, que reflejan una vez más el cambio de responsabilidades a las empresas. El grado de interés político varía considerablemente entre los países estudiados; en algunos, la retención no se considera una cuestión política.

La prevención y la retención vienen a ser formas de poner freno o reducir los costes por las prolongadas pensiones por minusvalías. La prevención de la ausencia del trabajo por minusvalía o enfermedad está a la orden del día en la política neerlandesa, y en Suecia y Finlandia se consideran prioridades políticas el apoyo a la reincorporación al trabajo y la ayuda a mantenerlo. Hay un reconocimiento creciente en Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido de que recientemente algunos minusválidos abandonan su condición y se incorporan al trabajo. En Estados Unidos y en el Reino Unido se pone la atención en los crecientes incentivos individuales al trabajo y en la reducción de efectos negativos del sistema de pensiones más que en las obligaciones legales de las empresas.

Los objetivos legislativos de retención pueden orientarse al riesgo individual, por ejemplo, requiriendo que las empresas y agencias de seguros intervengan en la realización y en la puesta en práctica de un plan de rehabilitación individual para los empleados. La legislación sobre la discriminación por minusvalía es, por supuesto, un enfoque individualizado que puede facilitar la retención del trabajo mediante el requerimiento de que las empresas realicen ajustes razonables para que los minusválidos no se encuentren en desventaja en comparación con los no minusválidos (como en el Reino Unido). También hay obligaciones globales. En los Países Bajos, desde 1994 las empresas tienen que presentar los riesgos de la seguridad, la salud y el bienestar de sus empleados y adoptar medidas para eliminar o reducir el peligro.

Existe un aumento de la atención para ajustar el medio laboral a las necesidades de los trabajadores minusválidos, tanto para prevenir la minusvalía como para mantener el trabajo. El concepto de minusvalía como la relación entre el individuo y su entorno ha llevado a practicar obligaciones legales tanto para adaptar las condiciones laborales a los requisitos mentales y físicos individuales como para minimizar las condiciones potencialmente perjudiciales, como la ley sueca de Condiciones Laborales. En Finlandia, una enmienda de 1993 a la ley de Seguridad Ocupacional estipulaba que la ayuda técnica y las necesidades de los minusválidos son factores a tener en cuenta.

También hay medidas voluntarias. En Dinamarca, una Comisión para el Trabajo en Condiciones Especiales inspirada en el gobierno, constituida por representantes de empresas, empleados y gobierno local, se orienta a la retención voluntaria de los empleados cuya capacidad laboral se halla reducida. Las iniciativas voluntarias que actúan a nivel de empresas —a menudo bajo la rúbrica de «gestión de minusválidos»— no se han estudiado en este informe.

## **Persuasión**

Sabemos de algunas campañas, dirigidas por el Gobierno, de concienciación del potencial de empleo de minusválidos. Estas iniciativas complementan las obligaciones legislativas y las medidas económicas.

En algunos países la persuasión es un punto central de la política y se refiere a la imposición legal de obligaciones. El programa del Reino Unido favorece especialmente la acción voluntaria, con un código del buen hacer, de la práctica laboral en el servicio civil y campañas para aumentar la concienciación. Un sistema revisado reconoce a las empresas que demuestran interés hacia la contratación especial y las prácticas de trabajo. Una iniciativa similar se llevó a cabo en Irlanda en 1996. En Bélgica, la Agencia de Valonia y el Fondo de Bruselas han utilizado distintos medios para expandir la información y aumentar la concienciación.

El Programa australiano de Servicio al Minusválido tiene un número de iniciativas basadas en la industria dirigidas al sector corporativo para fomentar el empleo de minusválidos. Cuentan con el apoyo de las grandes empresas y a veces participan tanto en la colocación de minusválidos en trabajos como en los cambios de actitud y políticos. En Canadá se ha establecido empleo voluntario y programas de afirmación en instituciones privadas y públicas en todo el país. Se ha reemplazado con un plan de igualdad de oportunidades que proporciona apoyo diverso a los esfuerzos voluntarios de las empresas por aumentar la representación de minusválidos en el empleo y de otros grupos en situación de desventaja.

También hay peticiones de fondos nacionales (como en Francia) que ofrezcan apoyo a las instituciones sociales cooperantes para realizar programas que aumenten la sensibilidad de las empresas y de los empleados hacia las necesidades y las circunstancias de los minusválidos.

Existen ejemplos de acción voluntaria colectiva por parte de las empresas para adoptar la contratación y las prácticas de trabajo a las necesidades de los minusválidos, en parte a través del apoyo gubernamental. En el Reino Unido el Fórum de Empresas sobre las Minusvalías reunió a las empresas más importantes. En Irlanda y en el Reino Unido, por ejemplo, los sindicatos han creado códigos de práctica y asesoramiento.

## **Apoyo económico a las empresas**

La mayoría de las medidas de apoyo a las empresas que se incluyen en este estudio son económicas, y los incentivos para que las empresas contraten y retengan a trabajadores minusválidos juegan un papel cada vez más importante. Algunos países ha abandonado los incentivos económicos por primera vez; en los Países Bajos se han introducido varios incentivos en las empresas para fomentar la integración de los minusválidos. El Reino Unido se distingue por no ofrecer a las empresas casi ningún incentivo económico.

A pesar de que las medidas económicas a menudo se consideran «incentivos», su propósito no siempre es claro: ¿para compensar a las empresas por el bajo rendimiento o por otros costes, o para animar al cambio de actitud? Parece que las medidas económicas tienen tres objetivos: compensar por el bajo rendimiento o por costes asociados al empleo de minusválidos; proporcionar una prima o bonificación por contratar a un minusválido; cubrir en parte o en su totalidad los gastos de adaptación al medio laboral a las necesidades de los trabajadores minusválidos.

En los países estudiados cada vez se utilizan más las subvenciones por pérdida de productividad como medida política. A veces se asume la reducción de la productividad de los minusválidos. Como alternativa, la capacidad puede evaluarse caso por caso para la otorgación de un incentivo en base a la pérdida evaluada. Cuando existe un sistema de salario mínimo, el Estado puede tender a acercar la productividad al salario mínimo. En Alemania parece que las subvenciones salariales son una compensación por los gastos extraordinarios, tales como la baja extraordinaria remunerada de una semana. Los subsidios pueden ser de varias maneras, algunos durante un período limitado, otros se reducen con el paso del tiempo y otros pueden estar sujetos a reevaluación una vez transcurrido un período de tiempo determinado. La exención de las contribuciones a la seguridad social por persona empleada es también una medida de uso bastante común, que en algunos Estados Miembros asciende a cantidades elevadas.

Además de las medidas exclusivas para minusválidos, se hace uso cada vez más frecuente de las medidas del mercado laboral destinadas a fomentar el empleo de personas de difícil colocación, tales como subsidios para contribuir a los costes salariales y la exención del pago de las contribuciones a la seguridad social. Las prioridades del mercado laboral dictan los grupos que se ven más favorecidos. A

mediados de los 90 había una tendencia generalizada a favorecer a los minusválidos desempleados. Los países que sufren altos índices de desempleo, tales como Francia, Suecia y Finlandia, han hecho uso generalizado de los programas de subsidios salariales. En Finlandia, en 1994, se dirigía una cifra muy similar de minusválidos al empleo abierto como al subsidiado. Los subsidios temporales pueden realizar una importante labor a la hora de proporcionar experiencia a grupos excluidos del mercado laboral, lo que podría llevar a un empleo regular, pero se critica que hay programas que no fomentan el empleo y que los trabajos que se ofrecen son de bajo nivel y mal remunerados.

Los subsidios salariales han contribuido al fomento de nuevas formas de empleo. En Irlanda y Alemania la viabilidad de las empresas sociales depende de este tipo de apoyo.

La concesión de subvenciones a las empresas puede estar condicionada por diferentes factores; por ejemplo, puede requerirse que se mantenga el empleo aun cuando la subvención haya finalizado. Si no se cumpliera, supondría la devolución de las cantidades recibidas y la imposibilidad de optar a nuevas subvenciones. Se han criticado duramente las medidas económicas que no están condicionadas a ningún requisito.

Las subvenciones a empresas pueden ser en forma de deducciones fiscales en lugar de subsidios dinerarios. Este sistema funciona en relación con la compensación de impuestos para empleos específicos en los EE.UU. y puede guardar relación con la reticencia a conceder ayudas económicas directas a las empresas. Parece que España es el único país europeo en que se ofrecen incentivos fiscales.

Algunos países han introducido recompensas en forma de ayudas fijas para la integración, que pueden ser medidas para la creación de empleo destinadas a grupos desfavorecidos dentro del mercado laboral y que a veces no pueden realizar trabajo a tiempo total. De forma alternativa o adicional, puede haber estipulaciones para recompensar la contratación de minusválidos. Las bonificaciones por exceder la cuota y por integración se han sumado a las medidas de este tipo en Portugal. En Luxemburgo se ha introducido una ayuda para el comienzo del trabajo y la Agencia de Valonia ofrece actualmente un subsidio flexible para adaptación. En Australia las empresas que contratan trabajadores según el sistema de empleo protegido pueden recibir ayudas para el comienzo del empleo. Ciertas medidas innovadoras han surtido notable efecto. En Francia, especialmente las pe-

queñas empresas, han hecho uso generalizado de las ayudas para la integración que son financiadas por redistribución de fondos y que se conceden simultáneamente a la empresa y al trabajador.

Todos los países tienen ayudas económicas que ofrecen a las empresas para ayudarles a modificar el entorno laboral (es decir, adaptar físicamente las instalaciones o modificar los usos y modos de trabajo). Estas modificaciones suelen ser voluntarias, pero pueden ser obligatorias, como en el caso de las normas de cumplimiento de la ADA en EE.UU. La opción a ayudas puede ir acompañada de ciertos requisitos, por ejemplo, sólo pueden concederse para adaptaciones que necesiten las personas con discapacidades inscritas en el registro. También puede reconocer meramente que se necesitan adaptaciones para permitir a una persona identificada, pero no inscrita, como minusválida, realizar su trabajo. También puede concederse ayuda económica en forma de deducción fiscal o compensación de impuestos para ayudar a realizar adaptaciones y que no constituyen subsidios directos. Este es el caso de los EE.UU., que cuentan con diferentes normas tributarias para fomentar el cumplimiento de la ADA.

Se ha dado especial importancia a la eliminación de obstáculos físicos y a la adaptación de los lugares de trabajo, pero también deben contemplarse nuevos tipos de asistencia. En Dinamarca, por ejemplo, las empresas pueden recuperar el coste de la asistencia personal en el trabajo, medida que se utiliza principalmente para ayudar a sordos e invidentes. En los Países Bajos también se ha introducido un sistema de recuperación de gastos incurridos por asistencia personal. En Portugal se reembolsa a las empresas los costes a corto plazo originados en la provisión de apoyo personal a la hora de empezar el empleo.

Los subsidios económicos y las ayudas pueden proceder de diferentes departamentos, que incluyen los de Trabajo, Educación y Salud, así como de la redistribución de fondos nacionales. Los países pueden aplicar normas sobre las personas con discapacidades que pueden optar a subsidios. La proliferación de subsidios y ayudas provenientes de diferentes agencias con diferentes normas supone un reto para las campañas de información nacionales.

El programa de acceso al empleo de Gran Bretaña es un claro ejemplo de alternativa a los programas discrecionales. Este programa combina medidas destinadas a la cooperación entre empresarios y empleados para formar un único programa flexible.



Los incentivos introducidos en los años 90 se centran en la contratación y en el período inicial del empleo. Sin embargo, la redistribución de fondos de Francia ofrece ayudas para facilitar la conservación del empleo y la recolocación.

### **Apoyo económico a los empleados**

Los trabajadores discapacitados pueden recibir ayuda económica directa. Los fondos de Alemania, Austria y Bélgica han ofrecido tradicionalmente atención directa a los trabajadores minusválidos en el acceso a instrumental y equipamiento. La redistribución francesa de fondos financia tipos de atención parecidos. En los Países Bajos se ha introducido el reembolso de los costes de equipamiento y materiales de enseñanza. Los últimos avances de Irlanda incluyen un programa piloto de tarifas para el empleo y para ayudar a los trabajadores a soportar los costes de los lectores. En Portugal, en 1994, se introdujeron ayudas económicas para ayudar a los minusválidos a asumir los costes de aparatos de ayuda técnica y vehículos para acceder a la formación y al empleo. En todos los países hay financiación e instalaciones para adaptar vehículos motorizados.

Este estudio ha podido identificar algunas medidas de los sistemas de seguridad social orientados a fomentar la incorporación al mercado laboral, que incluyen ayudas económicas para el comienzo del empleo (Australia y Francia) y ampliación de los seguros sanitarios una vez comenzado el trabajo (EE.UU.). Alemania tiene un programa para incorporarse al trabajo gradualmente con una pérdida de subsidios proporcional y garantía para evitar la pérdida de ingresos si no se consigue la incorporación. Los incentivos pueden ser subsidios para rehabilitación, como en el caso de Finlandia. En Alemania la cuantía de los subsidios para rehabilitación se han reducido y se ha eliminado el tradicional derecho a la rehabilitación.

Aunque en algunos países como Finlandia, Francia, Suecia y los Países Bajos los minusválidos pueden combinar los subsidios por discapacidad con el trabajo remunerado, Gran Bretaña es uno de los pocos países que ofrecen un subsidio limitado por discapacidad durante el empleo, como incentivo a la incorporación al trabajo de las personas con capacidad de ingresos limitada. En Canadá los subsidios para complementar ingresos se ofrecen con carácter temporal para aumentar los salarios especialmente bajos. El sistema de salarios subsidiados australiano es un programa voluntario introducido después de que los estudios revelaran que algunas personas con disca-

pacidades podrían beneficiarse de un sistema salarial basado en la productividad.

Los trabajadores autónomos discapacitados pueden también optar a subsidios y ayudas económicas. Hay medidas de apoyo económico especialmente diseñadas para los minusválidos que desean establecer un negocio propio, pero nunca han sido muy altos ni en países con altos niveles de trabajadores autónomos.

### **Empleo protegido**

El empleo protegido constituye una medida de creación de empleo establecida con el objeto de crear empleo para determinados minusválidos que, de otro modo, no podrían incorporarse al mercado laboral. Los talleres de readaptación a menudo se crean a partir de iniciativas voluntarias y sólo después se regularon por ley. La legislación sobre el empleo de minusválidos a menudo se ha formulado aparte y paralelamente a la de otras medidas para el empleo. Hace poco que se considera el empleo protegido dentro de una estrategia global para el empleo de minusválidos.

Hemos observado el eclipse del empleo protegido en EE.UU. y Australia en favor de medidas de apoyo. A pesar del crecimiento del interés por el empleo con apoyo y el fomento de los sistemas convencionales, en Europa no hay consenso sobre el futuro del empleo protegido, que sigue siendo la principal alternativa al empleo abierto en la mayoría de los Estados Miembros. En casi la mitad de los Estados la política se ha orientado a mejorar la oferta protegida, con una notable expansión en Francia, España y Portugal. Es interesante señalar que los países de la UE que cuentan con la legislación más reciente sobre el sector del empleo protegido (España, Portugal y Grecia) distinguen claramente una necesidad. En otros tres países (todos con sectores de empleo protegido bien asentados) se mantienen los niveles, si bien en el caso de los Países Bajos se han hecho esfuerzos para frenar el crecimiento.

En ciertos países parece que el empleo protegido es un aspecto marginal de la política de empleo para minusválidos. En Dinamarca, EE.UU. e Irlanda sigue proporcionándose como un servicio social, en el que se complementan los salarios con subsidios, donde el derecho al empleo es limitado y no experimenta crecimiento. El futuro del empleo protegido está a prueba en Irlanda. En Finlandia, donde el empleo protegido forma parte de los servicios sanitarios y de bien-

estar, la oferta es baja y el número de plazas está descendiendo a razón de un 4% anual. Su papel se está debatiendo. En Italia los talleres protegidos (por oposición a las cooperativas) no reciben apoyo ni demasiado uso, pues sus usuarios no tienen contrato laboral. La mayoría de estos países parecen tender a otras alternativas, como el empleo con apoyo.

En Gran Bretaña, como resultado de la política del Gobierno, el número de talleres de readaptación ha descendido, mientras que la colocación con apoyo en empresas convencionales se ha expandido hasta casi la mitad del programa de empleo con apoyo de Gran Bretaña.

La transición al empleo abierto es uno de los objetivos más importantes de los servicios de empleo protegido de la mayoría de los países. En la mayor parte de los Estados Miembros de la UE las funciones de formación adicional y apoyo social de los talleres protegidos sirven para aumentar la competencia y la seguridad personal en el trabajo protegido en vez de preparar a los trabajadores para el empleo abierto. Los obstáculos a la intervención estatal incluyen la potencia económica del sector y el problema de crear nuevas oportunidades en el mercado laboral abierto. Pueden aplicarse acuerdos de actuación que especifican los objetivos de transición, como es el caso de SAMHALL en Suecia y de Remploy en Gran Bretaña.

En Francia, donde las medidas para fomentar la transición van acompañadas de un intento de expansión del sector de empleo protegido, la contratación de personas que dejan los talleres ha ayudado a conseguir los objetivos. Se han tomado medidas en Francia para forjar nuevos vínculos entre talleres de readaptación y empresas convencionales. Los mecanismos para fomentar la transición van desde la retirada de fondos estatales (en Australia) a las compensaciones económicas para las empresas. Algunos países comienzan a proporcionar servicios de apoyo para contribuir a esta transición. El plan de acción de España ve un nuevo papel del empleo protegido, dado por la formación y el fomento de la transición laboral. El nuevo enfoque de Alemania es emplear trabajadores especializados en la transición para ayudar a los minusválidos a lo largo de ese período.

El debate sobre el futuro de los servicios de empleo especial para minusválidos suscita la cuestión de cómo satisfacer las necesidades de las personas con minusvalías graves. No existe consenso sobre si la transición constituye el principal objetivo. Las cooperativas italianas desean seguir siendo autosuficientes y adoptar el concepto de

transición. Las propuestas de los CAT en Francia fomentan un modelo similar de economía social.

La oferta de empleo protegido ha recibido críticas en algunos países por su incapacidad de proporcionar condiciones de trabajo adecuadas y contratos laborales.

### **Nuevas formas de empleo**

Cada vez es más amplio el reconocimiento de que las alternativas de empleo protegido y empleo abierto no ofrecen un campo suficiente de elección de oportunidades de empleo para determinados grupos de minusválidos. Este problema se soluciona en parte por medio de oportunidades de empleo protegido en entornos menos segregados, tales como enclaves, y colocación individual, y en parte por medio del empleo con apoyo, pero todavía se buscan nuevas formas de empleo. El Gobierno Federal de Alemania ha ideado un proyecto piloto nacional de «entorno semi-familiar» para personas que no se adaptarían ni al empleo protegido ni al abierto, en especial ancianos, personas con largos períodos de desempleo o sin cualificación.

Las empresas sociales o de auto-ayuda constituyen otra opción. Es en Alemania donde están mejor establecidas. Las dirigen ONGs y proporcionan empleo normal con contratos y remuneración regulares en empresas comerciales junto con empleados no discapacitados. La mayoría se crearon para personas con problemas de salud mental, que normalmente están excluidas del empleo abierto y del protegido. En Irlanda el Gobierno ha lanzado recientemente un proyecto piloto para subsidiar a los trabajadores discapacitados de empresas en las que al menos el 50% de los empleados sufre discapacidades. Las cooperativas de trabajo son más comunes en Italia, aunque también se dan, si bien en menor medida, en toda la UE. Reguladas y reconocidas por ley en 1991, las cooperativas de integración laboral italianas son organizaciones de dirección propia que funcionan de acuerdo con los principios de solidaridad. Proporcionan oportunidades de empleo especialmente a personas con problemas psíquicos, entre otras.

### **Conclusiones finales**

Nos encontramos en una situación privilegiada al poder mirar hacia el pasado y analizar los cuatro años a partir de la primera revisión de la legislación y los servicios en quince países con el

objeto de observar el desarrollo de las políticas de promoción de la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral.

La discapacidad está, evidentemente, en la agenda de casi todos los dieciocho países estudiados en 1996. Hemos observado gran actividad y buena disposición a la hora de probar nuevas formas de reducir el desempleo entre la población discapacitada. La recesión de los años 90 y el deterioro del mercado laboral que subrayó el empeoramiento de la situación de los minusválidos, junto con el aumento de los costes que suponen las medidas pasivas de bienestar, han fomentado la aparición de nuevos enfoques al problema. Uno de los más importantes y que, probablemente, marcará las pautas en el futuro son las medidas activas para prevenir las minusvalías.

El nuevo énfasis político sobre la conservación del empleo refleja y fomenta la transferencia de responsabilidades del Estado a las empresas. Están aumentando las oportunidades para personas con minusvalías graves que anteriormente no aspiraban (o se les negaba) al derecho al trabajo en el mercado laboral convencional. Muchos de los programas innovadores, tal como los que se basan en recursos tecnológicos y los de empleo con apoyo, tienen por objeto cubrir las necesidades de estas personas. Están proliferando los servicios especializados de pequeño volumen para la preparación y colocación (a menudo individualizada) de personas con discapacidades específicas. Parece que la atención a las necesidades de empleo de personas con deficiencias de aprendizaje está mejor desarrollada que las de otros grupos de personas con trastornos y enfermedades psíquicas.

Parece haber una creciente divergencia entre las políticas orientadas a la conservación del empleo o a la reincorporación al mercado laboral y las que se orientan a proporcionar el primer empleo. Las personas discapacitadas que nunca han trabajado pueden constituir un grupo preferente en los próximos años. Como consecuencia puede ser más apropiado hablar de políticas sobre minusvalías que de política en singular para tomar en consideración las cuestiones de igualdad que puedan surgir.

En parte como reconocimiento de las necesidades individuales y en parte a causa de la tendencia a privatizar y competitivizar la oferta de servicios, están proliferando las alternativas a los servicios públicos. Proporcionan oportunidades para que los minusválidos entren en el mercado laboral como proveedores de servicios y, así, superar la tradicional diferencia entre proveedores no minusválidos y usuarios discapacitados. Por otro lado, la falta de coordinación y la confusión

sobre quién puede considerarse proveedor constituyen problemas cada vez más graves.

La mayoría de los países han aumentado el número de medidas legislativas, voluntarias y económicas. Hemos observado la incorporación de cláusulas que prohíben la discriminación como un modo de ampliar la legislación.

Otra tendencia, quizá más evidente por la inclusión de Gran Bretaña en el estudio de 1996, es el uso de las medidas de persuasión para cambiar la actitud de las empresas, estrategia que han fomentado las propias organizaciones de empresas, que anteponen la acción voluntaria a la regulación, y algunos gobiernos. Hay interesantes diferencias en cuanto a fundamentos: las campañas danesas subrayan la responsabilidad social de las empresas, mientras que Gran Bretaña destaca el hecho de que el empleo de minusválidos es beneficioso para el negocio.

En un estudio de 1994 (basado principalmente sobre Gran Bretaña) comentamos la imposibilidad de transferir las medidas políticas de unos países a otros y argüimos que la efectividad de cada medida en particular o de cada enfoque general dependía del contexto histórico y contemporáneo en el que se desarrollaba la legislación sobre el empleo de minusválidos de cada país. A principios de 1997 es evidente que las políticas de cada país se orientan cada vez más a buscar soluciones para el problema del empleo de minusválidos y que los minusválidos y las empresas que les defienden se basan en la experiencia de otros países para fomentar, y a veces conseguir, un cambio radical de la política nacional. Un claro ejemplo es la importación a Europa de un enfoque basado en los derechos civiles, que tiene potencial para aumentar la coherencia de las políticas nacionales. Otra consecuencia, más común, es la proliferación de estrategias para fomentar oportunidades de empleo para minusválidos y, en algunos casos, para eliminar las contradicciones y los conflictos internos entre los diferentes enfoques políticos.

Este estudio intenta ofrecer una panorámica más amplia de las medidas para el empleo de los minusválidos en dieciocho países. Hemos descrito la política y los servicios desde el punto de vista de quienes dictan las normas y de las empresas, no de los usuarios. Se ha dada poca importancia a las importantes variables que suponen el sexo, la raza, educación, historial laboral y el tipo y origen de las discapacidades (así como su interacción). Al igual que en 1993, casi no hemos abordado la cuestión de la calidad del empleo obtenido o

conservado ni de la promoción en el empleo. Nos hemos limitado al mercado laboral al considerar el mundo de la educación, transporte, vivienda, cuidados personales y mantenimiento de ingresos. De hecho, podríamos cuestionar el potencial de cambio si se limitara a las políticas de integración profesional.

Una descripción no podría ofrecer respuestas claras sobre la efectividad de las diferentes medidas legislativas y otros recursos. Sólo nos informa sobre el conocimiento de las medidas y la actitud que suscitan. Las políticas tienden a crecer por naturaleza y, por tanto, no es sorprendente que no exista una única política de empleo coherente en ninguno de los países estudiados. Típicamente, los objetivos de la política no están claros y hemos detectado contradicciones y conflictos internos. La evaluación exhaustiva de las medidas políticas se ha visto muy limitada y todavía no podemos contestar a dos preguntas clave: ¿Para qué sirve la política de empleo de minusválidos? y ¿Cómo debe ser una política coherente?

## BIBLIOGRAFÍA

- THORNTON, P. y LUNT, L. (1995). *Employment for Disabled People: social obligation or individual responsibility?*, Social policy reports, nº 2. York., Social Policy Research Unit University of York.
- THORNTON, P.; SAINSBURY, R. y BARNES, H. (1997). *Helping Disabled People at Work: A cross-national study of Social Security and employment provisions*, Social Security Advisory Committee research paper nº 8, Londres. Stationery Office.
- WADDINGTON, L. (1994). «Legislating to employ people with disabilities: the European and American way», *Maastricht Journal of European and Comparative law*, 1, 4, 367-395.
- WEHMAN, P. (1988). «Supported employment-towards equal employment opportunities for people with severe disabilities», *Mental Retardation*, 26, 6, 357-361.





## OTRAS PUBLICACIONES CITADAS

- THORNTON, P.; SAINSBURY, R. y BARNES, H. (1997). *Help Disabled People to Work: a cross-national study of social security and employment provisions*, Social Security Advisory Committee research paper number 8, London: The Stationery Office.
- CORDEN, A. y THORNTON, P. (1997). «Case studies on employment of people with disabilities in small and medium-sized enterprises. United Kingdom», Working Paper, WP/97/56/EN, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- CORDEN, A. (1997). *Supported Employment, People and Money*, Social Policy Reports Number 7, York: Social Policy Research Unit, University of York.
- LUNT, N. y THORNTON, P. (1993). *Employment Policies for Disabled People: A review of legislation and services in fifteen countries*, London: The Stationery Office.
- THORNTON, P. y LUNT, N. (1995). *Employment for Disabled People: social obligation or individual responsibility?*, Social Policy Reports Number 2, York: Social Policy Research Unit, University of York.
- THORNTON, P. y LUNT, N. (1996). *Disabled people, work and benefits: a review of the research literature*, Paper for the Joseph Rowntree Foundation, JRF 1467, Social Policy Research Unit, University of York.
- SAINSBURY, R.; HIRST, M. y LAWTON, D. (1995). *Evaluation of Disability Living Allowance and Attendance Allowance*, Department of Social Security Research Report No. 41, London: HMSO.

**Versión original en inglés:**

**Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review** by Patricia Thornton and Neil Lunt, 1997, ISBN 1 871713 27 7

Adquisición gratuita: The Publications Office, Social Policy Research Unit, University of York, Heslington, York YO10 5DD.

Tel: +44 (0)1904 433608. Fax: +44 (0)1904 433618.

Email SPRUINFO@york.ac.uk

Acceso al texto completo en GLADNET línea Infobase,  
<http://www.gladnet.org> for further information











★ ★ ★  
★ COLECCION ★  
★ NOVA ★  
★ EUROPA ★  
★ ★ ★

FUNDACION ONCE



**FUNDACION ONCE**



ESCUELA LIBRE EDITORIAL