

Laurent Visier
Patricia Thornton
Vicente Mora González

**NUEVAS EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES EN MATERIA
DE EMPLEO DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD**



**ESCUELA LIBRE EDITORIAL
MADRID, 2000**

**NUEVAS EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES EN MATERIA
DE EMPLEO DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD**

La «Escuela Libre Editorial/Fundación ONCE» agradece a la Organización Internacional del Trabajo la cesión de los derechos para la edición en idioma español de los Estudios que constituyen esta publicación.

LAURENT VISIER
PATRICIA THORNTON
VICENTE MORA GONZÁLEZ

**NUEVAS EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES EN MATERIA
DE EMPLEO DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD**



**ESCUELA LIBRE EDITORIAL
MADRID, 2000**

Colección «Nova Europa»

Directores:

Santiago Muñoz Machado
Rafael de Lorenzo

Versión española de

M.^a Teresa Escalona Monge (textos en inglés)
Luis Cayo Pérez Bueno (textos en francés)

Las ediciones originales de estas obras han sido publicadas por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, con los títulos *Les relations de travail en milieu protégé*, *Employment quotas, levies and national rehabilitation funds for persons with disabilities: pointers for policy and practice* e *International research project on job retention and return to work strategies for disabled workers. Key issues*.

Reproducidos con la autorización de la OIT.

Copyright © 1998 Organización Internacional del Trabajo.

Edición española Copyright © 1999 Fundación ONCE.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

ISBN: 84-88816-59-6

Depósito legal: M. 530-2000

Impresión: Imprenta FARESO, S. A.

Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid

PRÓLOGO

Hoy por hoy, una persona con discapacidad que viva en un país en desarrollo se las tendrá que arreglar las más de las veces con menos de dos dólares diarios para sobrevivir y no tendrá acceso a ningún servicio de rehabilitación adecuado a su condición. En los países desarrollados, si bien la situación no es comparable, preciso es también reconocer que está muy lejos de ser satisfactoria. Esta es la consecuencia práctica de pertenecer a uno de los grupos más desfavorecidos y marginados del universo, según atestiguan las cifras e informes de organismos como la ONU o el Banco Mundial.

El trabajo constituye uno de los remedios más eficaces —cuando no el único— para salir de esta lacerante situación. De todos es sabido que en nuestra cultura actual el trabajo es un elemento fundamental para la autoestima, la realización personal y el reconocimiento social. Pero por encima de cualquier otra consideración, el trabajo permite lograr la independencia económica y garantizar un nivel de vida digno.

Consciente de este hecho, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se viene esforzando desde su fundación para que las personas con discapacidad puedan beneficiarse de los mismos derechos y oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo que los demás ciudadanos. Sus normas internacionales y sus programas de cooperación así lo atestiguan. Ahora bien, este colectivo —uno de cada diez ciudadanos— no escapan a los fenómenos que marcan el panorama económico actual, tales como la mundialización y liberalización de la economía, ni tampoco a los cambios que estos fenómenos están acarreado en las nuevas políticas económicas, en los métodos de producción, de gestión y de organización del trabajo, en los procesos de desregularización del mercado laboral, etc. Bien al contrario, estos fenómenos pueden repercutir de forma aún más aguda en los trabajadores con discapacidad, debido a las dificultades adicionales con que tropiezan en su combate por el empleo.

Desde esta perspectiva, el ofrecimiento de la Fundación ONCE al Servicio de Rehabilitación Profesional de la OIT para traducir, editar y publicar el trabajo que ahora tiene en sus manos, se revela como muy oportuno, ya que va a permitir al lector de lengua española conocer algunas iniciativas interesantes llevadas a cabo a nivel internacional para enfrentar el reto que supone el empleo de personas con discapacidad. Quede aquí constancia expresa del reconocimiento de la OIT a la Fundación ONCE por esta iniciativa.

La publicación está compuesta de tres documentos preparados por la OIT y relacionados con el empleo de personas con discapacidad en dos frentes diferentes: el medio protegido y el mercado abierto de trabajo. Se completa y complementa el contenido con una aportación española a cargo de Vicente Mora González: Políticas dirigidas específicamente en España a estimular que las empresas contraten y mantengan en el empleo a trabajadores minusválidos.

El primero de estos documentos es un estudio sobre las relaciones de trabajo en medio protegido, llevado a cabo en veintitrés países. Es bueno recordar aquí que las normas internacionales de la OIT abogan de forma decidida por la inserción laboral de los trabajadores discapacitados en el mercado regular del empleo, reservando las fórmulas protegidas como un último recurso para aquellos casos en los que no sea viable el empleo abierto. Sin embargo, la realidad que refleja la muestra de los países estudiados es que el empleo en medio protegido presenta una tendencia general al crecimiento, con una o dos excepciones. Se trata, además, de un actor económico cada vez más reconocido, como lo demuestra el hecho de la obtención progresiva por estos centros de trabajo de certificados de calidad ISO 9000, equiparables a los de las empresas ordinarias, o los acuerdos de subcontratación efectuados con sectores de tecnología avanzada. ¿Podemos cerrar los ojos a esta realidad? ¿Podemos pasar por alto el dato de que la tasa de transición del medio protegido al mercado abierto de trabajo sea mínima, incluso en los países más sensibles a este objetivo? ¿No será éste un indicador de que existe una carencia real de equiparación de oportunidades y una discriminación velada o manifiesta que fuerza a muchos trabajadores con discapacidad a optar por la fórmula protegida como única manera de participar en la vida económica?

Cualquiera que sea la respuesta final a estas preguntas, una preocupación fundamental para la OIT es la situación de los trabajadores discapacitados de este medio en relación con sus derechos laborales, tal como los define la OIT. Cuestiones tales como el con-

trato de trabajo, la libertad de asociación, los convenios colectivos, las condiciones de trabajo, las medidas de seguridad e higiene, la protección social, las cuestiones de conflicto y disciplina, o la inspección de trabajo, vienen examinadas en este documento, dando como resultado un panorama muy diverso. Mientras que en un extremo, denominado en el estudio «modelo salarial», los trabajadores discapacitados gozan de la totalidad de los derechos laborales, en el otro extremo, denominado «modelo terapéutico», se constata la ausencia casi completa de toda norma laboral. El estudio concluye que no se han encontrado justificaciones de fondo a este gran bache en la disparidad del ejercicio de los derechos. Ni el carácter de las actividades realizadas ni la diversidad de los responsables permiten explicar que en ciertas estructuras de trabajo protegido no gocen, por ejemplo, de la libertad sindical, ni del derecho a la negociación colectiva y ni siquiera de un contrato de trabajo.

Se trata, pues, de un documento que está reclamando la búsqueda de soluciones por parte de los actores implicados —gobiernos, legisladores, sindicatos, responsables de estructuras protegidas, organizaciones de y para las personas con discapacidad, etc.— con el fin de mejorar esta situación.

El segundo documento es un estudio internacional sobre los sistemas de cuotas de empleo, cánones y fondos nacionales de rehabilitación, como medidas para incentivar el empleo de personas con discapacidad en el mercado abierto de trabajo y garantizar la equiparación real de oportunidades de este colectivo. ¿Suponen los sistemas de cuotas una medida integradora? ¿Cuál son las principales ventajas e inconvenientes de tales sistemas? ¿Qué condiciones han de cumplirse y qué mecanismos han de ponerse en marcha para que sean eficaces? ¿Son, como se afirma a veces, incompatibles con las medidas normativas centradas en la igualdad de derechos y la no discriminación, o pueden ser complementarios? He aquí una serie de interrogantes que siguen marcando su presencia en no pocos foros internacionales.

La OIT no tiene una posición particular en relación con estos sistemas, pero sí está comprometida en dar a conocer todas aquellas medidas orientadoras a promover y garantizar mayores oportunidades de empleo para las personas con discapacidad. Ello, unido al interés manifestado por los países de la Europa Central y del Este, así como por otros países de Asia, América Latina y África, le llevó a organizar una conferencia internacional en Varsovia en el año 1997 para analizar a fondo estos sistemas y el manejo de los fondos

nacionales de rehabilitación. Para ello fue fundamental la exposición de la experiencia de países como Alemania, Francia, Japón o Polonia que tenían ya implantados estos sistemas y su análisis por un determinado número de países que estaban considerando la posibilidad de introducirlos. En las discusiones participaron representantes de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de las organizaciones de personas con discapacidad y de los fondos nacionales de rehabilitación. El documento, preparado para la OIT por la Unidad de Investigación sobre Política Social de la Universidad de York, refleja los resultados de esa conferencia, así como los de un cuestionario pasado con antelación en seis países. Confiamos que pueda constituir un instrumento de información y reflexión útil para muchos países.

Por último, el tercer documento incluido en esta publicación se refiere a un proyecto internacional de investigación sobre estrategias para conservar el empleo y reintegrarse al trabajo destinadas a los trabajadores con discapacidad. A nadie se le oculta que tanto desde el punto de vista social como económico, el tema abordado por este proyecto es de una importancia capital. En los Estados Unidos, por ejemplo, los dos mayores programas de asistencia a los trabajadores con discapacidad crecieron en un 59 por 100 en los últimos diez años, pasando de 4 a 6,3 millones de personas atendidas. De acuerdo con los informes publicados en aquel país, con sólo un 1 por 100 de esos 6,3 millones que volviese a trabajar se ahorrarían tres mil millones de dólares en pensiones.

No es de extrañar, por tanto, que la OIT tomara la iniciativa de este proyecto, cuyo objetivo es impulsar una correlación más eficaz entre las estrategias en materia de igualdad de oportunidades, los sistemas de pensiones y prestaciones por discapacidad, las prácticas de gestión de la discapacidad en la empresa y los sistemas de readaptación y apoyo, todo ello con el fin de incrementar el número de trabajadores con discapacidad que logren conservar su empleo o reintegrarse al mismo. Se espera que los resultados de la investigación pongan de relieve las ventajas para los gobiernos, los organismos de seguridad social, las empresas, la fuerza de trabajo y los propios trabajadores con discapacidad de poner en marcha estrategias conjuntas para el mantenimiento y la vuelta al trabajo de estos trabajadores, como forma de dar respuesta al problema de la discapacidad sobrevenida en el lugar de trabajo.

Representantes de los ocho primeros países participantes (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda, Países

Bajos, Reino Unido y Suecia) se reunieron en Washington, en mayo de 1998, para determinar los problemas prioritarios, las prácticas más notorias y las estrategias más rentables; todo ello con miras a un análisis pormenorizado durante la segunda etapa de la investigación, que se lleva a cabo actualmente. El informe que hoy se publica es un documento elaborado sobre la base de los informes nacionales preparados por los ocho primeros países participantes, que aborda las cuestiones claves en la materia y que sirvió de referencia y guía en la Conferencia de Washington. El producto final consistirá en la publicación de un informe con los resultados de la segunda etapa de la investigación y directrices en materia de políticas adecuadas.

Como es fácil comprobar por lo dicho hasta aquí, los tres documentos reunidos en la presente publicación representan tres frentes de un mismo combate: hacer valer el reconocimiento pleno y total del derecho de las personas con discapacidad a tener un trabajo digno, procurándoles más y mejores oportunidades. Un combate que está aún muy lejos de ganarse a pesar de los innegables avances que se han registrado en los últimos años. No basta para ello con la repetición incansable de los principios, por importante que esto sea. Es preciso avanzar en la forma —o las fórmulas— de ponerlos en práctica. Confiamos en que la publicación de estos estudios en un solo volumen, gracias a la generosa colaboración de la Fundación ONCE, pueda servir a este propósito.

LUIS REGUERA

Especialista Principal del Servicio
de Rehabilitación Profesional de la OIT

LAS RELACIONES LABORALES EN EL SISTEMA PROTEGIDO (*)

LAURENT VISIER

**Departamento de Ciencias Humanas
Facultad de Medicina
Universidad de Montpellier**

(*) Traducción del francés de Luis Cayo Pérez Bueno, Secretario del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI).

PREFACIO

¿Qué conclusiones políticas pueden extraerse del balance de relaciones laborales en el sistema protegido contenido en el presente informe?

Decidida su elaboración por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la coordinación del estudio ha corrido a cargo de Marc Dupont, experto del Servicio de Readaptación Profesional, correspondiendo la redacción al sociólogo Laurent Visier. El estudio pone el énfasis en los aspectos más sobresalientes de la materia, partiendo de los elementos recogidos previo cuestionario entre veinte países seleccionados, enriquecido todo por el examen de la bibliografía disponible sobre la cuestión. El resultado es muy variado: estructuras financieras, derechos de los trabajadores, ministerios competentes, estatuto jurídico... Todos esos elementos se combinan dando pie a una realidad difícil de abarcar.

El informe propone una tipología de acuerdo con cuatro grandes modelos. No se trata de modelos descriptivos absolutos, sino más bien intentar una clasificación que ilumine el análisis e indique con precisión los posibles ámbitos de mejora en cuanto al respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores en el sistema protegido.

En efecto, este objetivo se encuentra en el núcleo de las preocupaciones de la OIT y a la próxima Conferencia Internacional del Trabajo de 1998 le será sometida una propuesta de declaración de principios sobre los derechos fundamentales y sobre los mecanismos de seguimiento correspondientes. Este basamento social comprende la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva (Convenios n° 87 y 98), abolición de los trabajos obligatorios y del trabajo infantil (Convenios n° 29, 105 y 138), así como la no discriminación en el ámbito laboral y la igualdad entre hombres y mujeres (Convenios n° 100 y 111). A estas bases, hay que añadir los dos textos consagrados a las personas con discapacidad, a saber: el Conve-

nio n° 159 y la Recomendación n° 168. Respecto de esas dos últimas referencias, el trabajo protegido aparece configurado como un último recurso cuando la integración en el sistema ordinario, vía prioritaria, no surte los efectos deseados. Pero la Recomendación n° 168 establece, en su artículo 11, parágrafo f, que los centros de producción para personas con discapacidad deben ajustarse a normas mínimas preestablecidas. ¡He aquí el meollo de la cuestión!

Atendiendo a los modelos ya aludidos, se señalan diferentes puntos fuertes como queda reflejado en la tabla-resumen de la página siguiente.

Se puede comprobar, pues, que respecto del contrato de trabajo la regulación es variada: obligatoria en unos casos, recomendada pero potestativa en otros, inexistente y hasta imposible en el modelo terapéutico. Otra tanto sucede respecto de los convenios colectivos y en mayor grado aún respecto de la libertad de asociación, cuya aplicación efectiva y puesta en práctica resulta en muchas ocasiones problemática. Se advierte sin embargo cierta homogeneidad, lo cual es de lamentar, respecto de los servicios de la Inspección de Trabajo, y ello bien porque el trabajo protegido no entra dentro de su ámbito de competencias y por lo tanto se abstiene de intervenir, bien porque, a pesar de tener competencias y poder por tanto intervenir, se resiste por desconocer en gran medida el sector.

Pero, si fuera necesario quedarse con la conclusión más importante que arroja el presente informe, seguramente sería la ausencia de justificación de fondo de la disparidad de regímenes jurídicos entre las distintas situaciones de trabajo protegido.

Ciertamente, el estudio pone de relieve que los derechos de los trabajadores con discapacidad se han ido construyendo, en sus estructuras, en torno a una variedad de lógicas históricas, administrativas, financieras, etc. Pero nada puede explicar ni a fortiori justificar, la razón por la que dos trabajadores con discapacidad, realizando las mismas tareas, con la misma maquinaria, y para los mismos empleadores, uno goza de los derechos y de la protección que tiene cualquier trabajador y el otro ve rebajado considerablemente su grado de protección jurídica.

Igualmente, el Informe demuestra bien a las claras cómo los modelos terapéuticos, surgidos de una visión tuitiva por parte de sus impulsores, son paradójicamente los centros en los cuales los trabajadores con discapacidad cuentan con menos derechos.

Modelo

<i>cuestiones</i>	<i>terapéutico</i>	<i>de transición</i>	<i>dual (estructura reforzada)</i>	<i>retributivo</i>
contrato de trabajo	casi nunca	en ocasiones	sí	sí
libertad de asociación	posible en ocasiones, pero poco utilizada	sí, pero poco utilizada	sí	sí
convenios colectivos	no	no	sí	sí
condiciones laborales	jornadas a menudo reducidas	iguales condiciones que en el sistema ordinario	iguales condiciones que en el sistema ordinario	iguales condiciones que en el sistema ordinario
seguridad e higiene	aspecto poco regulado	habitualmente igual regulación que en el sistema ordinario	iguales condiciones que en el sistema ordinario	iguales condiciones que en el sistema ordinario
protección social	menor grado de protección que en el sistema ordinario	grado de protección próximo al del sistema ordinario	igual grado que en el sistema ordinario, salvo desempleo	igual grado que en el sistema ordinario
sistema disciplinario y de conflictos	regulación escasa o nula	habitualmente igual regulación que en el sistema ordinario	igual regulación que en el sistema ordinario	igual regulación que en el sistema ordinario
inspección de trabajo	escasa intervención	escasa intervención	escasa intervención	escasa intervención

Hay que reconocer que esta situación, que tiene su justificación en la misma historia del trabajo protegido, no puede convivir mucho más tiempo con un enfoque político y estratégico basado en el respeto a los derechos humanos y a los derechos fundamentales de los trabajadores.

No hay duda de que las dificultades del mercado de trabajo y el crecimiento del desempleo complican el acceso de los trabajadores con discapacidad a las empresas; no hay duda tampoco de que el riesgo de marginalización de las personas con una discapacidad severa no ha sido nunca tan acusado, pero ¿caso alguna de estas circunstancias justifica la existencia de zonas de sombra en la aplicación del Derecho del Trabajo? Muy al contrario, nos permitimos adelantar la idea de que la plena participación, la plenitud de derechos en el ámbito laboral son por sí mismas no sólo un objetivo sino también una vía de integración.

La cuestión no estriba en determinar si las estructuras del trabajo protegido se erigen en agentes de la vida económica. Basta una visita por alguna de ellas para comprobarlo. Numerosos sectores de la economía se apoyan en el trabajo protegido: subcontratación de producción, externalización de trabajos no cualificados o bien de labores muy especializadas, ejecución de actividades complementarias al objeto principal de la empresa. Con harta frecuencia, las relaciones entre empresas y estructuras de trabajo protegido van más allá de la realización de actividades subalternas para abarcar la gestión de existencias de materias primas y hasta de productos terminados, extendiendo de hecho las obligaciones del sistema de cero existencias y de los flujos continuos hacia el trabajo protegido.

Frente a las dificultades de integración en el sistema ordinario, bastantes estructuras de trabajo protegido han optado por crear por sí mismas empleos permanentes para trabajadores con discapacidad, sin prestar atención a la hipotética salud del mundo empresarial. Este reconocimiento del derecho al empleo debe ahora completarse, allí donde sea todavía necesario, con su corolario social, a saber: el reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores. No sólo se trata de una elemental exigencia de justicia social respecto de las personas con discapacidad, sino que además esta proximidad de las «condiciones sociales» puede constituir un enérgico factor para la mejora de la fluidez entre los distintos sistemas de trabajo, fluidez que será más necesaria cuanto más tupidas sean las ramificaciones.

Continuidad de derechos (y, por supuesto, de deberes), capacidad de adaptación de los puestos de trabajo, posibilidad de pasar de una

situación a otra en función de la elección del propio trabajador, éstas son las premisas de la progresiva transformación del trabajo protegido en trabajo adaptado en el cual la prioridad recaerá sobre los individuos y no sobre las estructuras. Estos cambios deben tener su reflejo tanto en las legislaciones como en las prácticas seguidas por los Estados en lo que a trabajo protegido se refiere. En este punto, sería conveniente, a fin de concretar esta evolución, ir adaptando las disposiciones legales y reglamentarias, teniendo en cuenta los regímenes vigentes, lo que llevaría consigo una transformación profunda de la organización del trabajo protegido... Además, hay que reorientar la práctica diaria hacia una mayor consideración de los derechos fundamentales de los trabajadores.

En este ámbito, corresponde igualmente a las estructuras de trabajo protegido promover, allí donde sea necesario, los procesos dirigidos a conseguir el pleno respeto de ese conjunto de derechos. Por otro lado, los sindicatos de trabajadores podrían y deberían tener una importante función en esta evolución, que no se producirá, sería ingenuo pensarlo, a golpe de varita mágica. La implicación y las aportaciones de los sindicatos podrían ser de una enorme utilidad para pilotar, de principio a fin, esta evolución de acuerdo con los responsables de las estructuras de trabajo protegido. Hay, seguramente, que pensar en estrategias apropiadas que no deberían ser la mera duplicación de los comportamientos sindicales tradicionales.

La intervención de los poderes gubernamentales o legislativos puede, en ocasiones, resultar necesaria, si hay que proceder a modificaciones normativas que alteren la legislación vigente. Será imprescindible que los responsables de las estructuras de trabajo protegido, las asociaciones de y para personas con discapacidad y los sindicatos se hagan cargo del problema en toda su dimensión y estén en disposición de formular propuestas concretas de mejora. En su defecto, los Estados deberán contentarse con una revisión de mínimos sin alcance efectivo.

Estos cambios serán posibles sólo si los que toman las decisiones y los demás responsables, así como la sociedad civil en su conjunto, están convenientemente sensibilizados. Poner de manifiesto los problemas, llamar la atención sobre su importancia, proponer soluciones, he ahí algunas acciones por las que empezar para poner en marcha este operativo. Todavía muy a menudo la imagen de los trabajadores discapacitados es negativa y la opinión pública no percibe con la suficiente claridad la cuestión en términos de derechos humanos.

He aquí un esbozo de plan de trabajo en el que cada uno de los actores y de los llamados a tomar decisiones tienen una función definida. Por su parte, la OIT desea firmemente contribuir, en el marco de sus atribuciones, al éxito de esta iniciativa.

GABRIELE STOIKOV

Jefe del Servicio de Readaptación Profesional
Departamento de Empleo y Formación

NOTA RESUMEN

El trabajo protegido es una realidad en numerosos países. Con independencia de las estructuras concretas, éstas ofrecen un número creciente de empleos a personas discapacitadas que desean trabajar. Paralelamente, estas empresas de trabajo protegido ponen de manifiesto cada vez más nítidamente su voluntad de ser actores plenamente reconocidos de la vida económica y reivindican una profesionalidad creciente. Ejemplo de lo anterior son los «expedientes de calidad» que se han promovido en diversos países a fin de obtener las certificaciones ISO 9000 y de participar en un entorno concurrido en pie de igualdad con las empresas «ordinarias».

Sin embargo, el desarrollo de este tipo de empresas se produce bajo sistemas jurídicos muy diversos entre sí que van desde la plena equiparación con las empresas ordinarias a centros de orientación terapéutica. En este contexto, caracterizado por su extrema variedad, la cuestión del estatuto personal y de los derechos fundamentales de los trabajadores discapacitados se plantea, en ocasiones, en toda su crudeza. El objetivo del estudio emprendido por el Servicio de Readaptación Profesional de la OIT consiste en analizar la situación sobre este aspecto específico del trabajo protegido a la luz de las normas de la OIT en la materia. No se trata, pues, de realizar un balance general del trabajo protegido desde una perspectiva económica o de otra clase. Por este motivo, la orientación del estudio ha tendido, por un lado, a centrarse en un enfoque ligado a los derechos de las personas y no a las instituciones, y, por otro, a analizar las distintas modalidades de trabajo protegido en relación con las disposiciones sobre derechos de los trabajadores adoptadas por la OIT. A pesar de lo extendido de este sistema en numerosos países, el trabajo protegido no ha sido objeto más que de estudios esporádicos. Uno de los más oportunos, es seguramente el de Erik Samoy, de la Universidad de Lovaina (Bélgica), realizado, en 1992, sobre 12 países europeos, y completado más tarde con el análisis de 5 países del Con-

sejo de Europa. Hay que precisar que, más allá de sus límites geográficos, esos trabajos se han centrado principalmente en la cuestión de las estructuras del trabajo protegido y no en la cuestión de los derechos fundamentales de los trabajadores que prestan sus servicios en esos centros. Ni qué decir tiene que ambos estudios forman parte de la bibliografía considerada para realizar nuestro trabajo, cuya relación completa figura en anexo.

Además del examen de la bibliografía disponible, hemos procedido a una recopilación de informaciones previo cuestionario de preguntas abiertas. Dicho cuestionario fue dirigido por partida cuádruple, pues no en vano el Convenio n° 159 recomienda la implicación no sólo de los agentes sociales, sino también de las asociaciones de y para personas con discapacidad. Un total de 25 países recibieron nuestro cuestionario, obrando en nuestro poder 35 contestaciones, procedentes de 20 países.

A lo largo de toda esta investigación, hemos podido comprobar la enorme importancia de la diversidad de situaciones con las que nos hemos encontrado. Arrancando de la perspectiva que hemos hecho nuestra, se hacen notar todos los supuestos de modelos posibles desde el que considera al trabajador discapacitado fundamentalmente como un «enfermo» que debe recibir asistencia y que, en el marco de esta asistencia, participa en una actividad laboral hasta el que considera al sistema protegido como plenamente equiparable al sistema «ordinario» que gira en torno a los derechos y deberes de la persona.

La cuestión que se plantea consiste finalmente en determinar en qué medida la «protección», que es la nota definitoria de este sector, tiene —o deja de tener— incidencia, y en qué forma, todo ello desde el punto de vista de las relaciones laborales.

Los elementos de la investigación nos han llevado a proponer una tipología de las situaciones vistas respecto de la noción de «relaciones laborales» valoradas a partir de un determinado número de asuntos que constitufan a su vez partes del cuestionario (contrato de trabajo, derecho de asociación, negociación y representación colectivas, salarios y prestaciones, formación profesional, perspectivas de futuro, condiciones laborales, seguridad e higiene, protección social, sistema de solución de conflictos, Inspección de Trabajo).

Finalmente, hemos distinguido cuatro tipos de situaciones, a saber: en los dos extremos de nuestra muestra aparecen enfrentados el

modelo terapéutico y el modelo retributivo caracterizado el primero por la escasa protección jurídica de los derechos del individuo en el medio laboral, así como por sus escasas posibilidades de participación plena en la empresa en términos individuales y colectivos y el segundo por el reconocimiento del discapacitado en el medio laboral como un trabajador de pleno derecho.

El modo en que se ordenan las relaciones laborales en el sistema protegido guarda en muy escasa medida correlación con el grado de desarrollo del país. Si bien es verdad que los países más ricos subvencionan más cuantiosamente el trabajo protegido, el modo de financiación dista mucho de ser el único criterio relevante desde el punto de vista de las posibilidades reconocidas a los discapacitados en el sistema protegido.

La oposición entre modelo «terapéutico» y «retributivo» cobra toda su plenitud cuando consideramos que tanto Luxemburgo como Costa Rica se inscriben en el primer grupo mientras que la India y Suecia se inscriben en el segundo (se ha distinguido además entre modelo retributivo reforzado, cuando el carácter «ordinario» de las relaciones laborales se haya ligado a una protección importante y modelo retributivo atenuado cuando la adscripción al sistema «ordinario» comporta una protección más mitigada).

Esta línea divisoria puede darse incluso en el seno de una misma nación: es lo que nos ha llevado a hablar de modelo dual en el caso en que los dos tipos de estructuras se hallan nítidamente diferenciadas desde el punto de vista de este reconocimiento de las relaciones laborales. La cuestión de las posibilidades de tránsito de una a otra estructura se erige entonces como elemento determinante a la hora de la valoración de este modelo mixto.

El modelo intermedio tiene un carácter híbrido en la medida en que los discapacitados que trabajan en el sistema protegido son, en determinados aspectos, reconocidos como trabajadores de pleno derecho (contrato de trabajo y régimen de protección social, verbigracia), pero en otros se les asimila a «alumnos» o a «clientes» (señaladamente en lo relativo al grado de participación en la toma de decisiones y en las fórmulas de representación colectiva).

La naturaleza de las relaciones laborales en el sistema protegido no está en relación directa con las actividades que desarrollan los centros. Efectivamente, en países en los que los tipos de actividades son idénticas o, por lo menos, muy similares podemos hallar situa-

ciones harto heterogéneas desde la óptica de los derechos de los trabajadores. En el seno de un mismo país, puede comprobarse que tipos de producción extremadamente parecidos pueden ser realizados indistintamente en estructuras que hemos dado en llamar «terapéuticas», así como en centros que responden más a un modelo de tipo «retributivo».

La consideración de las estructuras de trabajo protegido como ámbitos asistenciales o terapéuticos viene casi siempre acompañada de cierta relajación en la aplicación de las normas de Derecho del Trabajo, especialmente en todo lo relativo a la participación. En cierta medida, la minusvalía es considerada como una forma de incapacidad que lejos de ser suplida por un medio apropiado, se ve legitimada por la misma estructura.

A mayor abundamiento, puede afirmarse que, todavía hoy, el apoyo al trabajo (la función terapéutica) aparece aún ampliamente como contraria a las relaciones laborales estructuradas en torno a los derechos y deberes, en el caso incluso de determinados países próximos al modelo retributivo que parecen ser los más avanzados tanto en el campo de la formación, por un lado, como en el de la movilidad hacia el sistema ordinario, por otro.

En la actualidad, se están produciendo resultados alentadores, que indican que la minusvalía no representa, en la mayoría de los casos, un obstáculo a la integración en un proceso global, y ello tanto desde la perspectiva del desarrollo de la actividad laboral como del de la propia realización individual y colectiva de los trabajadores discapacitados. Pero la necesidad de protección de los trabajadores se presenta con harta frecuencia como una exigencia irrenunciable que explica, y hasta justifica, una paradójica reducción de sus derechos. En este sentido, si bien la situación de los trabajadores discapacitados integrados en el sistema protegido presenta, ni qué decir tiene, numerosas singularidades, no escapa, sin embargo, a la cuestión más global del trabajo experimentado como una obligación y una alienación o bien como una liberación o realización de la persona.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y METODOLOGÍA	25
1.1. El contexto	25
1.2. El enfoque de la OIT	26
1.3. El estudio y su metodología	28
II. ANÁLISIS TEMÁTICO	29
2.1. Estado de situación del trabajo protegido	29
2.1.1. Tipo y naturaleza jurídica de las estructuras	29
2.1.2. Objetivo y actividades de las estructuras de trabajo protegido	32
2.1.3. Legislación y competencia	33
2.1.4. Financiación y subvenciones	34
2.2. Las personas integradas en las estructuras de trabajo protegido	35
2.2.1. Personas integradas: número, edad y sexo	35
2.2.2. Tipo de minusvalía	36
2.2.3. Antigüedad y grado de movilidad	37
2.3. Opcionalidad, no discriminación y contrato de trabajo	38
2.4. Libertad de asociación, negociación y representación colectiva	40
2.5. Salarios, carrera profesional y formación	44
2.5.1. Salarios y prestaciones	44
2.5.2. Formación profesional	46
2.5.3. Perspectivas	48
2.6. Condiciones laborales	49
2.7. Seguridad e higiene	50
2.8. Protección social	51
2.9. Régimen disciplinario y solución de conflictos ...	52
2.10. Función de la Inspección de Trabajo.	53

III. TIPOLOGÍA DE LAS SITUACIONES EXAMINADAS.	55
3.1. El modelo terapéutico	56
3.2. El modelo intermedio	58
3.3. El modelo mixto	59
3.4. El modelo retributivo	61
IV. CONCLUSIÓN	63
V. BIBLIOGRAFÍA	66
VI. ANEXOS	80
1. Relación de países que contestaron al cuestionario ...	80
2. Cuestionario	81
3. Textos de referencia	88

I. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y METODOLOGÍA

1.1. El contexto

El trabajo protegido es una realidad en numerosos países. Independientemente de cómo se configure, viene ofreciendo un número creciente de puestos de trabajo a las personas discapacitadas que quieren trabajar. Al mismo tiempo, estas empresas de trabajo protegido ponen de manifiesto cada vez con mayor intensidad su voluntad de ser operadores económicos plenamente reconocidos de la vida económica y reclaman para sí una profesionalidad en aumento. Además, muchos de ellos han adoptado directamente métodos de gestión seguidos tradicionalmente por las empresas. No es de extrañar, pues, que hayan instado expedientes de reconocimiento de la calidad con objeto de obtener certificaciones ISO 9000 y de concurrir en pie de igualdad con las empresas «ordinarias».

Sin embargo, el desarrollo de esta clase de empresas se produce en marcos jurídicos de lo más diverso, yendo desde fórmulas propias de la empresa «ordinaria» hasta otras de centros de orientación terapéutica. En ese contexto caracterizado por una enorme variedad, la cuestión del estatuto personal y de los derechos fundamentales de los trabajadores discapacitados se plantea en ocasiones en toda su crudeza. El fin del estudio iniciado por REHAB, el Servicio de Readaptación Profesional de la OIT, es, pues, el de poner el énfasis sobre este aspecto concreto del problema del trabajo protegido, y ello a la luz de las normas de la OIT en la materia. No se trata, por tanto, de realizar un balance general del trabajo protegido bajo esta o aquella consideración económica.

El sector protegido plantea dos dificultades inherentes al mismo. La primera hace referencia a la diversidad de concepciones del trabajo protegido. ¿Es un ámbito de actividad profesional permanente o hay que considerarlo más bien como una etapa intermedia dirigida a facilitar la transición o la vuelta al sistema «ordinario»? No faltan argumentos en que poder apoyar ambos enfoques, sin que sea posible

pronunciarse definitivamente en favor de uno u otro, habida cuenta de la dificultad para interpretar las situaciones con las que nos hemos encontrado. El segundo interrogante es continuación del anterior respecto de la prioridad asignada al trabajo protegido. ¿Cuál debe ser el objetivo preferente del trabajo protegido? ¿Los aspectos productivos o de prestación de servicios deben prevalecer sobre los terapéuticos o médico-sociales? ¿Pueden complementarse ambos? Hasta ahora mismo, sigue el enfrentamiento entre los defensores de ambas tesis, sin que por ello se haya superado esta disputa «ideológica», cuyo telón de fondo está, en muchas ocasiones, teñido por consideraciones de orden financiero o de restricciones presupuestarias.

Hay que agregar dos elementos más para completar la descripción del contexto que rodea a esta cuestión. De entrada, conviene precisar que las nociones, los límites y el marco, las condiciones operativas del trabajo protegido y, consecuentemente, del estatuto de los trabajadores, varían enormemente entre los distintos países. De este modo, en función de que el centro de trabajo protegido entre dentro del ámbito de la legislación laboral o, por el contrario, en el de la legislación médico-social, se reconocerá o no el estatuto de trabajador a la persona discapacitada.

En Europa, el Tribunal Europeo de Justicia dictó, en 1987, una sentencia que confirmaba este doble y discriminatorio enfoque (fallo *Betray*, proceso 344/87), sin que la jurisprudencia haya variado desde entonces. De hecho, se ha trazado una línea divisoria entre el sistema protegido y el sistema «ordinario».

Por último, no puede dejar de mencionarse la imagen, negativa muchas veces, del trabajo protegido y de los mismos trabajadores discapacitados; «gueto», práctica segregacionista, posición artificial en el ámbito económico (D. Velche, 1995); desigual desarrollo entre un sector en ciernes y un sector maduro, con las complicaciones propias y la dificultad para adaptarse a los cambios de la demanda social y del entorno socioeconómico (A. Blanc, 1995).

1.2. El enfoque de la OIT

Ante una situación tan diversificada y cambiante, la OIT, en virtud de un acuerdo de su Consejo de Administración, decidió examinar la cuestión del trabajo protegido. Así, el Programa de Acción para el Bienio 1996/1997 establecía un estudio sobre las condiciones

laborales de los centros especiales de empleo en un grupo seleccionado de países con objeto de considerar un eventual ajuste de las Normas de la OIT o incluso la elaboración y adopción de un nuevo instrumento más en consonancia con la poliédrica realidad de este ámbito, siempre que ello se revelase necesario y provechoso. Existe campo abonado, pues, para preguntarse acerca del modo de enfocar la cuestión por parte de la OIT.

Este enfoque puede girar en torno a tres grandes orientaciones. En primer término, hay que evitar situarse en el terreno ideológico pues no obstante su interés en el plano del debate de las ideas extravasaría el mandato que nos ha dirigido el Consejo de Administración. De igual modo, se huirá de pronunciar un juicio global y terminante sobre las distintas modalidades de trabajo protegido, hecho que contribuiría probablemente más a paralizar las cosas que a desatar una espiral de cambios.

Por esta razón, la segunda orientación pasa por hacer prevalecer los enfoques ligados a los derechos de las personas y no a las instituciones, así como a analizar las diferentes modalidades de trabajo protegido, a la luz de las Normas sobre trabajadores discapacitados dictadas por la OIT. Si bien es cierto que el Convenio n° 159 y la Recomendación n° 168 constituyen los referentes ineludibles del estudio, no hay que pasar por alto otros instrumentos de la OIT igualmente sobre trabajadores discapacitados, en particular, los Convenios n° 195 y 122 sobre trabajo forzoso, los Convenios n° 87, 98 y 135 sobre libertad de asociación, negociación colectiva y representación de los trabajadores, los Convenios n° 100 y 111 consagrados a la igualdad de trato y no discriminación, el Convenio n° 81 sobre la Inspección de Trabajo, así como el Convenio n° 142 y la Recomendación n° 150 sobre recursos humanos. Además, las Normas de las Naciones Unidas sobre igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad representan, evidentemente, una referencia insoslayable, muy especialmente, la regla 7 relativa al empleo.

Se trata, siguiendo la dirección marcada por esos diferentes textos, de invertir la perspectiva y de poner el acento en la equiparación de oportunidades y en la plena participación del individuo y sólo después detenerse a meditar sobre su traducción en el ámbito institucional.

Esta nueva perspectiva nos lleva a plantear una tercera orientación, a saber: considerar que las distintas situaciones en las que se encuentran las personas con discapacidad en relación con el trabajo

son un continuo, desde la más protectora, representada por un centro especializado, hasta el trabajo en el sistema «ordinario»; cada persona con discapacidad debe contar con la opción de pasar libremente de un estadio a otro sin diferencia de estatuto, derechos y deberes. En este sentido, no se hablará de trabajo protegido sino de trabajo adaptado, adaptado a las necesidades de cada persona. Para la OIT, la cuestión estriba, a partir de ahora, en identificar un corpus de derechos fundamentales que deben ser salvaguardados en el trabajo adaptado para construir una relación laboral justa, en la que los distintos sujetos estén en situación de igualdad. Paralelamente, sería muy conveniente determinar el marco de condiciones prácticas y óptimas en el que esos derechos fundamentales han de ser salvaguardados.

1.3. El estudio y su metodología

El estudio, cuya elaboración se ha encomendado al REHAB, se articula en torno a dos objetivos primordiales. En primer término, debe hacer posible el conocimiento de los elementos pertinentes de análisis de la situación actual de los trabajadores discapacitados en los centros de trabajo protegido, con consideración preferente a ese corpus de derechos fundamentales. Posteriormente, el estudio registrará las «prácticas modélicas» llevadas a cabo en cualquier lugar o país para extraer no modelos automáticamente exportables, sino, más modestamente, recomendaciones u orientaciones que se concretarán en función de la realidad de cada país.

A tal fin, procederemos, en un primer momento, a examinar los temas abordados en el cuestionario, detallando en cada caso la panoplia de situaciones halladas y los gérmenes de propuestas; a continuación, y antes de desarrollar, a guisa de conclusión, elementos de propuesta, formularemos una tipología de las situaciones encontradas.

La necesidad de contar con un número suficientemente relevante de situaciones para confeccionar un inventario de relaciones laborales en el trabajo protegido nos llevó a optar por recopilar la información mediante cuestionario, en el que la mayoría de las preguntas planteadas tenían carácter abierto. Atendiendo a las recomendaciones del Convenio nº 159, dicho cuestionario fue dirigido a cuatro tipos de destinatarios: agentes sociales y organizaciones de y para discapacitados.

Además de las consultas habituales en la OIT, se remitieron cuestionarios singularizadamente a Organizaciones No Gubernamen-

tales y a organizaciones de y para discapacitados o a reputados expertos en la materia.

Tras una primera selección de 18 países que parecían presentar una política relativamente «estable» en materia de trabajo protegido, finalmente fueron 25 a los que se envió el cuestionario, habiendo recibido 35 contestaciones.

En el cuadro adjunto en el que se reflejan las respuestas (anexo) se puede ver que cinco países no remitieron ningún cuestionario, por lo que finalmente fueron excluidos de la investigación (Burkina Faso, Canadá, Japón, EE.UU., y Túnez).

En la mayoría de los países a los que se extendió la encuesta, se obtuvieron respuestas únicas con los problemas metodológicos que ello comporta. Este aspecto se vio agudizado por el hecho de que el cuestionario remitido a las organizaciones empresariales y sindicales no incluía la primera parte relativa al estado de situación del sector protegido.

Es de señalar que sólo 3 organizaciones empresariales contestaron al cuestionario frente a 11 respuestas de organizaciones sindicales.

Por último, debemos añadir que la consulta de la bibliografía existente en la materia ha permitido ampliar y cruzar las fuentes de información.

II. ANÁLISIS TEMÁTICO

2.1. Estado de situación del trabajo protegido

2.1.1. *Tipo y naturaleza jurídica de las estructuras*

El trabajo protegido adopta distintas formas jurídicas. En la mayoría de los casos, goza de un estatuto privado (así, en Irlanda, en todos sus centros, en Sudáfrica y en Portugal, e igualmente en la mayor parte de los países de nuestro estudio), con frecuencia bajo forma asociativa o de sociedad cooperativa y en muchos menos casos como empresas en sentido estricto con ánimo de lucro. Tan solo en dos países la mayoría de los centros son de titularidad pública, a saber: Luxemburgo, en el que seis de las nueve estructuras existentes dependen del Estado y Dinamarca, en el que la mayoría de los centros son competencia de las comunas (entes locales).

La tipología del sector varía enormemente entre los países en los que los centros de trabajo protegido están diseminados entre múltiples organizaciones de reducida dimensión que gestionan un solo centro y los países en los que una sola organización copa el sector (caso de Remploy en Gran Bretaña) o incluso constituye la única y exclusiva manifestación del sector (caso de Samhall, en Suecia, fundación convertida en sociedad anónima en 1992). Independientemente de la dimensión, los centros de trabajo protegido acogen, como media, entre 30 y 90 personas discapacitadas.

Globalmente, el sector del trabajo protegido da muestras de un crecimiento considerable, que hay, por supuesto, que aquilatar según los países. En una situación de tensiones fuertes en el seno del mercado laboral, los trabajadores discapacitados, en tanto que grupo en situación precaria, tienen grandes dificultades para acceder a un empleo en el sistema «ordinario» mientras que el empleo protegido viene ofreciendo un número creciente de puestos de trabajo a los discapacitados que quieren trabajar. Aunque bastantes países, en este último decenio, han tenido problemas para medir cuantitativamente la evolución de sus estructuras de integración, algunos datos indican significativos crecimientos: sin ir más lejos, en España las plazas en Centros Especiales de Empleo¹ se han duplicado desde 1987, alcanzado en la actualidad los 14.000 trabajadores; en Francia, los Centros de Ayuda para el Trabajo han aumentado su capacidad en 20.000 plazas (un 33% más) y los Talleres Protegidos en 5.000 (un 80% más) en diez años. En los EE.UU., en el último quinquenio, el NISH, la Asociación de Talleres para Discapacitados Severamente Afectados, sólo una parte del sistema protegido de aquel país, el número de trabajadores integrados ha pasado de 15.000 a casi los 26.000. En Suecia, por el contrario, la empresa Samhall mantiene desde hace diez años el mismo número de puestos de trabajo (27.000) para personas discapacitadas, pero no hay que olvidar que porcentualmente ese número es uno de los más elevados de Europa; en Quebec, el número de Centros de Trabajo Adaptado ha permanecido estable entre 1982 y 1996, experimentando un aumento en el último año. En la India, acaba de crearse un fondo para la promoción del empleo de los discapacitados y es de esperar que tenga efectos en el empleo protegido; en Costa Rica, más del 60% de los talleres protegidos que existen a esta fecha han sido creados en estos diez últimos años. El crecimiento del sector viene acompañado en ocasiones de una evolución formal, como es el caso del Reino Unido, en el que la empresa Remploy, con más de 50 años de existencia en el ámbito del trabajo

¹ En español, en el original.(N. del T.)

protegido, basa su crecimiento futuro en el desarrollo de los «interworkers», trabajadores asalariados emplazados por Remploi en empresas del mercado abierto.

El distinto grado de capacidad de integración del sistema protegido en relación con la población global es particularmente acusado. En Europa, esa tasa varía entre el 1 y el 12 por mil, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

**Número de personas integradas en el sistema protegido
en 17 Estados miembro del Consejo de Europa
(comienzos de los años 90)**

<i>País</i>	<i>Número de personas</i>
Bélgica	20.000
Dinamarca	8.000
Alemania	140.000
Grecia	?
España	11.000
Francia	90.000
Irlanda	8.000
Italia	<10.000
Luxemburgo	100
Holanda	85.000
Austria	1.000
Portugal	1.000
Finlandia	11.000
Suecia	34.000
Reino Unido	13.000
Unión Europea	430.000 (aprox.)
Noruega	11.000
Suiza	22.000
Total	465.000 (aprox.)

FUENTES: E. Samoy, L. Waterplas, *L'emploi protégé dans le Communauté européenne*, Commission des Communautés européennes, Bruselas, 1992; *Personnes Handicapées. Données statistiques*. Deuxième édition, Commission européenne, 1995.

Más allá de estas cifras cuya fiabilidad no siempre es completa, no hay que pasar por alto que, en ciertos países, existe una especie de «tierra de nadie» del trabajo protegido, en el sentido de que carecen de una legislación específica en la que basar estudios estadísticos.

El sistema protegido, en muchas ocasiones, está constituido por un único tipo de estructura, como es el caso, verbigracia, de la mayor parte de los países del Norte de Europa. La doble modalidad institucional es, por el contrario, norma tanto en Australia (donde coexisten talleres protegidos en sentido estricto y los llamados «enclaves», estructuras que integran a trabajadores discapacitados en el seno de empresas «ordinarias») como en Argentina (talleres protegidos terapéuticos y talleres protegidos productivos); también en España (Centros Especiales de Empleo y Centros Ocupacionales²) o en Francia (Talleres Protegidos y Centros de Ayuda para el Trabajo).

El papel de las asociaciones de y para personas con discapacidad (particularmente, de las asociaciones de padres de discapacitados) en la gestión de las estructuras es, en la mayoría de los casos, determinante. Estas asociaciones, a las que muy a menudo se debe la creación de los centros, son las principales proveedoras de empleo para los trabajadores discapacitados, en marcos tan distintos como los de Australia, Sudáfrica, Argentina, España o Francia, estando muy fuertemente implicadas en la gestión de las estructuras de trabajo protegido. Por el contrario, en algunos países del Norte de Europa (Bélgica, Suecia, Noruega, Reino Unido e Irlanda) el papel de estas asociaciones es menos determinante en los aspectos de gestión y se limita frecuentemente a una acción de asesoramiento.

2.1.2. *Objetivos y actividades de las estructuras de trabajo protegido*

Las respuestas proporcionadas por los diferentes países a propósito de los objetivos primordiales de las estructuras del trabajo protegido dejan traslucir un rico paisaje respecto de cómo se percibe el sector.

La integración social y la integración profesional son, con el de la rehabilitación, los asuntos más a menudo citados en los cuestionarios; el hecho de ser primero y principalmente y antes que cualquier otra cosa una fuente de empleo es mencionado por algunos países (Australia, India, Dinamarca y Suecia) de distintos modos (Bélgica habla de introducción en el mundo laboral). La producción de bienes y la prestación de servicios es citada como objetivo preferente por Noruega, Sudáfrica, Portugal y Costa Rica, mientras que la empresa sueca Samhall añade a este objetivo el de la obtención de resultados

² En español, en el original. (N. del T.)

financieros, aunque sea en el cuarto lugar de su orden de prioridades. Por contra, Luxemburgo considera que «no entiende la producción como rendimiento. No es el fin perseguido, sino la consecuencia directa del pleno desarrollo del trabajador discapacitado».

Más allá de esos objetivos formulados en términos propios de producción, o incluso de productividad, se hace mención de otros que guardan relación con un bien genérico para la persona discapacitada como por ejemplo la reintegración de su dignidad (Australia), mientras que la nuda asistencia sólo es señalada por Grecia y la vocación estrictamente ocupacional por España y referida únicamente a los Centros Ocupacionales.

Como objetivos intermedios se menciona el incremento de los ingresos de los discapacitados (Sudáfrica y España) o la formación profesional (Australia, Noruega y Escocia), así como el tránsito hacia el empleo ordinario (Bélgica, Argentina y Suecia).

Las respuestas a propósito de la clase de actividad desarrollada en las estructuras de trabajo protegido son muy escasas y por lo tanto poco relevantes como para autorizar la extracción de conclusiones sobre este punto. Las actividades más citadas son, por este orden, la subcontratación industrial (embalaje, ensamblaje o producción), la producción propiamente dicha, los servicios, la agricultura y las actividades comerciales.

2.1.3. *Legislación y competencia*

La legislación reguladora del sector protegido adopta formas harto diversas según los países y merece ser estudiada con atención: el hecho de que tanto Sudáfrica como la India, Irlanda y Costa Rica, Grecia y Suecia carezcan de normas particulares sobre la organización y funcionamiento del trabajo en el sistema protegido no significa, huelga decirlo, que la situación sea comparable en ese conjunto de países. La ausencia de legislación particular puede significar tanto una completa libertad de acción como, contrariamente, la estricta aplicación de la legislación laboral «ordinaria». Tras una apariencia de unidad, nos encontramos aquí con situaciones diametralmente opuestas que representan los dos extremos de nuestra muestra en este punto.

Los demás países, en su mayor parte, cuentan con normas particulares que regulan determinados aspectos del sistema protegido,

operando simultáneamente como protección de los trabajadores y como límite a la aplicación del derecho laboral «ordinario» (la fijación de salarios mínimos es harto elocuente es este punto).

En muchas ocasiones, se establece claramente que el sector protegido queda excluido del Derecho del Trabajo «ordinario» (caso de Australia, salvo que exista arbitraje (*award*) sectorial o convenio de empresa); en otras, el Derecho del Trabajo se aplica subsidiariamente en defecto de normas singulares establecidas en las disposiciones específicas sobre trabajo protegido.

La competencia sobre estos establecimientos puede corresponder bien al Ministerio de Trabajo central (caso de Noruega respecto de las «empresas laborales» ((AMB) y Portugal) o a las regiones y corporaciones locales (España), bien al Ministerio de Asuntos Sociales, o bien puede darse una competencia doble, como en el caso de Sudáfrica, en el que los minusválidos con un grado de capacidad productiva superior al 50% entran en el ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo, mientras que los que no superan ese grado del 50% entran en el ámbito de competencia del Ministerio de Asuntos Sociales. Por su parte, Luxemburgo constituye un caso especial pues la competencia es compartida por los Ministerios de Trabajo y Educación.

Cuando existen dos (o más) tipos distintos de centros, la adscripción competencial se realiza en función de que la estructura sea predominantemente productiva o predominantemente terapéutica, correspondiendo a diferentes ministerios (trabajo/sanidad) y aplicándoseles regímenes jurídicos distintos, especialmente, en materia de legislación laboral. Se verá entonces que los discapacitados menos severos se integran preferentemente en estructuras más propiamente productivas, mientras que los discapacitados psíquicos suelen integrarse en estructuras de orientación terapéutica.

2.1.4. *Financiación y subvenciones*

Aunque no es posible confeccionar un cuadro cuantificado sobre las diferentes formas de financiación de las estructuras de trabajo protegido, sí cabe, por contra, determinar las fuentes y los tipos de financiación.

De entrada, podemos distinguir entre países en los que la parte pública de la financiación de los centros procede de las autoridades

centrales, ya se canalice a través de departamento ministerial o de un organismo autónomo (Australia, Irlanda, Costa Rica, Francia y Suecia) y otros en los que existe un marco regional o local (Sudáfrica, España, Bélgica y Portugal). Por último, algunos países cuentan con distintos niveles de financiación (Argentina, Escocia y Dinamarca).

La aplicación de esas subvenciones es extremadamente heterogénea: Sudáfrica es el único país de la presente muestra en que no cabe destinar éstas al pago de salarios, sólo a la financiación del equipamiento. En los demás países objeto de investigación, la financiación pública subviene, en distinto grado, al pago de los salarios de los trabajadores discapacitados, al abono de las cargas sociales correspondientes y en ocasiones incluso al pago de las retribuciones de los trabajadores no discapacitados. Cuando hemos dispuesto de respuestas cuantificadas (estos es, cuando existe sobre la materia información estadística suficientemente desarrollada), se comprueba que la financiación pública se ha destinado en más de 50% al pago de los salarios de los trabajadores discapacitados.

Esta financiación pública se concede a veces en función de un nivel salarial dado (50% del salario mínimo interprofesional, en el caso de España) o bien sin referencia directa a la retribución que recibirá el trabajador discapacitado.

Pero la referencia salarial no es nunca la única para determinar la financiación pública, pues pasa también por subvenciones para equipamientos, para creación de puestos de trabajo, plazas formativas (en Portugal, la formación ocupacional en un taller protegido es objeto de financiación total durante un período de nueve meses), para la adaptación de puestos de trabajo, etc... En Suecia, la empresa Samhall recibe una subvención global que se calcula en función del «coste adicional que supone el empleo de los trabajadores discapacitados».

2.2. Las personas integradas en las estructuras de trabajo protegido

2.2.1. *Personas integradas: número, edad y sexo*

Con preferencia a cualquier otro índice, el número de discapacitados que trabajan en el sector protegido —y por consiguiente la dimensión del sector— es con toda probabilidad el que presenta una variación más acusada entre los países investigados. En la India, la cifra parece ascender a 3.000 personas (aunque este cálculo hay que

tomarlo con la debida cautela, pues existe una multitud de pequeñas empresas no declaradas), mientras que en Suecia se eleva a 27.000... Incluso cuando la comparación se limita a Europa, los índices dados a conocer por E. Samoy y L. Waterplass, referidos a 1992, oscilan entre menos del 0,1 y más del 12 por mil de la población activa (Vid. tabla de la página 17 del estudio de Samoy, 1992), con aproximadamente un total de 500.000 trabajadores integrados.

En su mayor parte, las personas que trabajan en el sector protegido son discapacitados: en atención al país, el porcentaje de no discapacitados varía del 5 al 25% y realiza fundamentalmente labores de encaje/apoyo. En este punto, Polonia presenta una situación singular con 122.000 trabajadores discapacitados sobre una población total del sector calculada en 200.000; bien es cierto que en este caso un índice de 40% de discapacitados (el 30%, cuando se trata de ciegos) permite obtener la calificación de centro de trabajo protegido.

El número de varones empleados es siempre superior al de mujeres: un 60 ó un 70% de varones es la tasa media; en Suiza, los varones representan el 80% de la población total. Respecto de la edad, hay que decir que existe muy poca información estadística. Los índices muestran distribuciones muy divergentes, así la de Costa Rica, muy joven, en el que el 90% de los trabajadores discapacitados del sector protegido tienen menos de 40 años; la de Australia —intermedia—, con tres tramos de edad (menos de 30 años, 30-39, 40 años o más) y, por último, la de Suecia —claramente de más edad—, con una media de edad de 46 años. Además, los países que cuentan con una experiencia más dilatada y extendida en materia de trabajo protegido tienen planteada también la cuestión del envejecimiento de estos trabajadores.

2.2.2. *Tipo de minusvalía*

El tipo de minusvalía de los trabajadores del sector protegido es muy raramente objeto de investigaciones detalladas. Los pocos datos de los que hemos podido disponer muestran una disparidad muy acusada: en la Argentina, el 90% de los trabajadores son discapacitados psíquicos; de igual modo, en Australia más del 85% padecen una minusvalía psíquica o psicológica. Por su parte, en Suecia son el 33%; en Noruega, en los «Labour Market Enterprises», un 16% y en el Reino Unido, un 16%. Contrariamente, el porcentaje de discapacitados físicos es de un 50% en Suecia y de un 7% en los Centros de Ayuda para el Trabajo en Francia y también en Australia.

A pesar de que las recomendaciones internacionales se dirigen a que el tipo de minusvalía no opere como factor de diferenciación, no hay que perder de vista este elemento a la hora de realizar un análisis comparativo riguroso.

2.2.3. *Antigüedad y grado de movilidad*

La antigüedad media en el sector del trabajo protegido es un factor desconocido para la mayoría de las entidades que han respondido a nuestro cuestionario. Solamente Escocia (20-25 años), Costa Rica (12 años) y Suecia (8,2 años) proporcionan datos, mientras que para Grecia e Irlanda se hace la apreciación de que los trabajadores discapacitados permanecen por lo general toda su trayectoria profesional en estructuras de trabajo protegido.

Los índices de tránsito hacia el sistema «ordinario» no son mucho mejor conocidos. En Noruega, la mitad de los empleos en «Labour Market Enterprises» deben corresponder a empleos temporales (de menos de dos años y medio). Un estudio datado en 1993 indica un tasa de transición al sistema «ordinario» del 11%, debiendo precisar acto seguido que este tipo de estructura representa, en ese país, el 43% del empleo protegido y que acoge a los discapacitados menos severos. Sudáfrica menciona un índice de transición del 4%, mientras que Suecia calcula que no es inferior al 3% y que debe girar entre el 3 y el 6%. Grecia y Costa Rica lo fijan en el 3%; Suecia y Escocia mencionan menos del 2% y Francia, España, Bélgica e Irlanda ofrecen datos de transición inferiores al 1%. Hay que referirse también a la existencia de flujos intrasectoriales en países con varios tipos de estructuras de trabajo protegido, como es el caso de España, de los Centros Ocupacionales hacia los Centros Especiales de Empleo³. Esta modalidad de tránsito supone en ocasiones una perspectiva de cierta importancia para estas personas.

Los bajos índices de tránsito explican en parte la acusada demanda de puestos de trabajo en el sistema protegido y el crecimiento del sector, pero también las inquietudes que pesan sobre la evolución de la masa de personas que trabajan en el mismo. La cuestión recurrente sobre la concepción del sector sigue siendo ésta: ¿el trabajo protegido es un ámbito de actividad laboral permanente o más bien hay que considerarlo como una etapa intermedia en el tránsito o en el retorno hacia el sistema «ordinario»?

³ En español, en el original. (N.del T.)

La cuestión del estatuto y de la legislación aplicable a los trabajadores de este sector puede ser considerada también a la luz de la naturaleza y la evolución de este sistema. Actualmente, una parte de los trabajadores discapacitados prestan sus servicios sin mediar contrato de trabajo y sin que les sea de aplicación la legislación laboral. Mientras tanto, otra parte tiene la consideración de trabajadores «ordinarios» con índices de afiliación a sindicatos muchas veces notables.

2.3. Opcionalidad, no discriminación y contrato de trabajo.

El ingreso de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido se produce de distintos modos que van desde el reclutamiento exclusivo por parte de los propios centros hasta procedimientos más complicados.

En países tan diferentes como Costa Rica, Irlanda, Sudáfrica o la India, son los propios trabajadores discapacitados o sus padres los que se acercan a la estructura, salvo que hayan sido dirigidos a la misma por otras instituciones (educación especial, trabajadores sociales...). Los criterios de admisión tienen en cuenta al mismo tiempo factores como el grado de minusvalía o la capacidad para ocupar el puesto de trabajo; en ocasiones también, como es el caso de Sudáfrica, factores sociales como el bajo nivel de renta.

No obstante, en la mayoría de los casos, la búsqueda de una plaza o de un puesto de trabajo en el sector protegido no es más que la segunda fase de un proceso que tiene como requisito previo el reconocimiento del sujeto como «aspirante idóneo» o como «candidato» al trabajo protegido. En Suiza, por ejemplo, el ingreso en un taller protegido puede producirse automáticamente, precisándose solamente una valoración médica del secretariado cantonal del seguro de enfermedad e invalidez para que sea posible conceder ayudas financieras a la estructura laboral. Por su parte, en Dinamarca, el reconocimiento de los trabajadores discapacitados apropiados para integrarse en estructuras de trabajo protegido corresponde a los Consejos Municipales, mientras que en Bélgica el registro de estos trabajadores es competencia de las regiones y en Francia de los departamentos. En Argentina se procederá próximamente a la apertura de nueve centros de valoración y orientación. En Luxemburgo, la integración efectiva en el sistema protegido viene precedida de cursillos de orientación y cualificación.

Sea como fuere, parece que en una situación de carestía de empleo, los mecanismos de cualificación basados en valoraciones mé-

dicas y sociales (grado de minusvalía, idoneidad para ocupar el puesto...) no surten más que en contadas ocasiones efectos en lo que a colocación se refiere. En términos generales, y a pesar de que la escasez de datos nos impide formular hipótesis sobre este punto, se diría que la cualificación y la orientación no guardan una relación directa con la colocación.

En Bélgica, sin ir más lejos, a la inscripción en los fondos regionales le sigue un proceso de ingreso basado en criterios como «la motivación laboral, continuidad en el trabajo, capacidad de integración, la cualificación profesional, el tipo y el grado de la minusvalía».

En todas partes, pues, el ingreso de los trabajadores discapacitados en el sistema protegido bascula entre una lógica jurídica (el individuo justifica una incapacidad bastante para aspirar a un empleo fuera del sistema ordinario) y una lógica de concurrencia frente a una oferta siempre insuficiente.

Respecto del estatuto de los trabajadores discapacitados, se advierten tres clases de situaciones:

— En la primera, la totalidad de los trabajadores del sector tienen la consideración de clientes o la de alumnos, esto es, no existe relación laboral con el empleador. Grecia, Sudáfrica, Costa Rica, Argentina, Irlanda o Alemania forman parte de la relación de países en los que el discapacitado no goza de la consideración de trabajador aun en el caso de que reciba una remuneración como consecuencia de su actividad laboral.

— La segunda, que se da en la mayoría de los casos de los países considerados (en gran parte de los países europeos y en Australia), coexisten varios estatutos diversos según sea la modalidad de trabajo protegido, desde la de la minusvalía hasta la representada por la adhesión del empresario a un acuerdo industrial. Determinados trabajadores del sistema protegido tienen entonces la consideración de alumnos, meritorios o clientes mientras que otros son considerados empleados con los derechos correspondientes a tal condición. Dependiendo de los países, varía la preponderancia de una u otra situación, nunca fáciles de medir. En Francia y en España, los datos son exactos pues se trata de modalidades de estructura netamente diferenciadas. En Francia, el número de trabajadores de Centros de Ayuda para el Empleo septuplica al de empleados en Talleres Protegidos; en España, los Centros Ocupacionales dan cabida al doble de personas

que la plantilla de los Centros Especiales de Empleo (precisemos no obstante que en Cataluña y en el País Vasco, en la actualidad, se procede a la firma de un documento entre las dos partes, aunque tal cosa no autoriza a hablar de contrato de trabajo). Por su parte, en Noruega, los distintas clases de partícipes en cooperativas superan apenas a los empleados en empresas laborales (AMB).

- En la tercera, las personas que prestan sus servicios en el sector protegido son consideradas sistemáticamente como trabajadores. Suecia, Reino Unido y Bélgica son, de los países de nuestra muestra, los ejemplos más conspicuos de esta situación. Los empleados firman un contrato que no difiere en nada de los que se suscriben en el sistema ordinario. A título ejemplificativo, en Valonia (una de la regiones de Bélgica) el 88% de los contratos suscritos en el sector protegido fueron indefinidos. En Suecia, la única singularidad que presentan los contratos laborales del sector protegido consiste en la obligación de renunciar si se ofrece al trabajador un empleo ordinario.

Los trabajadores de pleno derecho se benefician, en la mayor parte de los casos, de un contrato laboral redactado en similares términos a los contratos laborales «ordinarios». Las principales singularidades hacen referencia, por una parte, a la vigencia de cláusulas restrictivas (especialmente en materia de nivel salarial) y, de otra, aunque más raramente, a una mayor protección (el caso de la República Checa es paradigmático en este punto pues prohíbe tanto los períodos de prueba como los contratos temporales).

Los contratos de trabajo no suelen recoger ninguna previsión respecto de los trabajadores sometidos a tutela. Australia anota de pasada que en determinados centros los padres o tutores deberán ser informados de las decisiones que conciernan al trabajo; en Bélgica, se alude a la posibilidad, muy rara en la práctica, de que la representación del trabajador recaiga en su tutor legal y en Alemania, por último, es el tutor el que suscribe el contrato de trabajo de la persona con discapacidad sometida a su tutela.

2.4. Libertad de asociación, negociación y representación colectiva

La cuestión de la libertad de asociación y por tanto la de adherirse a organizaciones sindicales es la piedra de toque para determinar el alcance del estatuto de los trabajadores del sector protegido.

A tenor de las respuestas, Costa Rica es el único país en el que la sindicalización está vedada a los trabajadores del sistema protegido; por el contrario, en muchas ocasiones, se elude la cuestión llevándola a respuestas del tipo «existe libertad de asociación» referida única y exclusivamente a asociaciones de y para discapacitados y no a sindicatos propiamente dichos. En Argentina y Grecia, parece que la cuestión de la sindicalización de los trabajadores discapacitados ni siquiera se ha considerado y parece solventada por la existencia de asociaciones (la respuesta de Grecia a la pregunta sobre los índices de sindicalización es harto elocuente en este punto y se vale de que «el 100% de los trabajadores pertenecen a esas asociaciones»).

No es de extrañar pues que en los casos en que los trabajadores (o determinados trabajadores) del sector protegido no tienen reconocida plenamente esa condición, no exista posibilidad efectiva de afiliación sindical. En países en los que conviven dos tipos de estructuras, como es el caso de Francia, los trabajadores de los Talleres Protegidos pueden eventualmente sindicarse, mientras que los integrados en Centros de Ayuda para el Trabajo carecen por completo de ese derecho.

En la mayoría de los países considerados, la afiliación sindical es nominalmente posible, sin que sin embargo se dé en la práctica. Existe, pues, una brecha, señalada en bastantes de las respuestas al cuestionario, entre el reconocimiento teórico de un derecho de organización sindical y unos índices de afiliación, con demasiada frecuencia, muy bajos. Como factores explicativos de este fenómeno de la escasa afiliación sindical de los trabajadores del sistema protegido pueden citarse, primero, un cierto desinterés de las centrales sindicales generales por el sector protegido (un sindicalista francés menciona incluso el peligro o el temor al peligro de manipulación de los trabajadores discapacitados por parte de los sindicatos) y, segundo, la cuestión de la coexistencia de las asociaciones de discapacitados con las organizaciones sindicales.

Naturalmente, se da una relación, comprobable en gran parte de los casos, entre, de una parte, las tasas de afiliación sindical general y, de otra, los trabajadores discapacitados en el sistema protegido. Sin embargo, en un país con una tradición sindical tan consolidada como Alemania, la tasa de afiliación en el sistema protegido es inferior al 5%; dato que, no obstante, debe ser relativizado si lo comparamos con los de España o Francia (calculado en menos del 1%).

Países como Australia presentan muchos más contrastes en función de las diferentes empresas y de que estén o no en el ámbito de

aplicación de un *Award* o un convenio de empresa. Otros como Polonia tienen una tasa de afiliación sindical considerable en el ámbito público (según los cálculos de los sindicatos, al menos del 30%) y mucho menor en el ámbito privado, de creación más reciente.

En algunos casos, en fin, que coinciden con los países en los que los trabajadores del sector protegido son unos empleados más (Bélgica, Reino Unido y Suecia), el sindicalismo llega a ser un elemento esencial del sistema protegido, con tasas que van del 30 al 40% en Valonia (en las que el 62% de los Empresas de Trabajo Adaptado —ETA— cuentan con un delegado sindical) hasta casi un 100% en Suecia.

En cuanto a la negociación colectiva, convenios colectivos y representación del personal discapacitado, la situación coincide ampliamente con la ya vista respecto, de un lado, del estatuto de estos trabajadores y, de otro, de su situación sindical. Si estas cuestiones no llegan siquiera a plantearse cuando los discapacitados no tienen la consideración de trabajadores de pleno derecho, no basta sin embargo con contar con este reconocimiento para disfrutar de una situación que podría calificarse como ordinaria en materia de negociación, convenios colectivos y representación.

En países como Irlanda, Grecia, Luxemburgo y Suiza, las posibilidades de negociación colectiva ni siquiera son objeto de mención o se califican de imposibles; algunas respuestas rozan la ambigüedad cuando se trata de determinar el sentido de la negociación colectiva. En Argentina, por ejemplo, el cuestionario tiene en cuenta la negociación, pero los asuntos mencionados son de índole muy específica (negociación económica, por un lado, pero también cuestiones personales: amistades, relación de pareja, posibilidades de ocio, etc.).

En Alemania, la misma posibilidad de la negociación es aún objeto de discusión y la mayor parte de las cuestiones a las que podía extenderse están reguladas mediante norma legal, dejando a los trabajadores discapacitados un margen minúsculo para la acción colectiva.

En los países en los que la negociación colectiva en el sistema protegido se produce, las cuestiones más citadas son, por un lado, las salariales (en Francia, el salario base calculado sobre el salario mínimo interprofesional —SMIC— y con topes máximos opera como límite; en Bélgica, por su parte, lo más extendido es que se retribuya con arreglo al salario mínimo interprofesional) y, por otro, las condiciones laborales, seguridad e higiene, etc. Las cuestiones de la

calificación, la formación, las vacaciones aparecen más raramente. En Bélgica, a las cuestiones laborales y salariales ha venido a añadirse recientemente la de los delegados sindicales.

En casi la mitad de los países considerados (Argentina, Irlanda, Portugal, Grecia, Luxemburgo, Costa Rica, Suiza y Alemania), los convenios colectivos no son de aplicación al trabajo protegido. En Australia, los centros de trabajo protegido acogidos a convenios colectivos de ámbito estatal son todavía minoritarios mientras que los convenios de empresa siguen su propio curso. En la República Checa, en España (para los Centros Especiales de Empleo⁴ y en Francia (respecto de los Talleres Protegidos) los convenios sectoriales son de aplicación a las entidades de trabajo protegido, pero conviene advertir que se trata de una aplicación más teórica que práctica y que suscita tantos más problemas cuanto que la actividad de los centros, frecuentemente, es múltiple y por tanto tiene carácter transversal a varios sectores de actividad. En Sudáfrica, se calcula que en el 50% de las estructuras de trabajo protegido rige un convenio colectivo. En Bélgica, casi todos los convenios colectivos registrados ante el Consejo Nacional del Trabajo son de aplicación, en la actualidad, al sector de los Talleres Protegidos, mientras que en Gran Bretaña la empresa Remploy cuenta con su propio convenio colectivo de ámbito estatal.

En materia de representación y de participación de los trabajadores discapacitados en la toma de decisiones en el seno de las entidades de trabajo protegido, se asiste a una extensa panoplia de situaciones, que van desde la «ordinaria», esto es, equiparable a la del trabajo no protegido (Suecia, Gran Bretaña —con la elección de *Shop Stewards*—, Bélgica y Noruega) hasta la ausencia total y completa de representación y participación en la toma de decisiones (Luxemburgo, Suiza y Costa Rica).

La mayor parte de los países optan por situaciones intermedias y las respuestas al cuestionario descubren enormes variaciones en el seno mismo de cada estructura nacional. Así, lo que caracteriza a la India es la heterogeneidad de situaciones encontradas, mientras que en Australia, aun cuando determinadas entidades no conceden ninguna posibilidad a los trabajadores discapacitados en cuestiones de representación y toma de decisiones, otras han establecido comités consultivos y hasta incluso han concedido representación en el consejo de dirección. En estos casos, la presencia sindical es determi-

⁴ En español, en el original. (N. del T.)

nante y, en su defecto, las instancias de representación son muy a menudo un canal de transmisión de arriba a abajo. En Polonia, las elecciones permiten a los trabajadores discapacitados participar en los Consejos de Supervisión; en Sudáfrica, funciona un *Worker Committee*, cuyo presidente participa en el centro directivo de la entidad. En Alemania, aun cuando se aconseja la «necesaria participación de los discapacitados en todos los niveles de decisión», la situación es muy desigual no obstante la elección cada vez más frecuente de representantes. Los trabajadores discapacitados daneses eligen, en bastantes casos, a sus representantes en un «Usercouncil» y toman parte en las decisiones relativas al «plan de futuro», que se reconsidera cada año. En Noruega, se admite cierta participación de los discapacitados en el comité de rehabilitación, que en Irlanda se ve limitada exclusivamente a cuestiones de seguridad.

En Portugal tampoco hay elecciones de representantes de los trabajadores discapacitados y únicamente se permiten contactos para «conocer sus necesidades». En Argentina, por su parte, estos procesos se dan muy raramente.

Hay, en fin, que distinguir entre el régimen legal de participación y toma de decisiones de lo que ocurre en la práctica. Así, en los Centros Especiales de Empleo⁵, en el caso de España, lo mismo que en los Talleres Protegidos, en el caso de Francia, los trabajadores gozan de los mismos derechos que los del sistema ordinario. Sólo es de lamentar que el número de trabajadores discapacitados elegidos en las distintas instancias representativas sea muy inferior al de mandos intermedios.

2.5. Salarios, carrera profesional y formación.

2.5.1. Salarios y prestaciones

En más de dos tercios de los países considerados, existe un salario o un ingreso mínimo para los trabajadores discapacitados del sistema protegido. Tan sólo Argentina, Australia, Sudáfrica, Irlanda, Grecia y la India no tienen establecidas rentas mínimas para estos trabajadores.

La existencia de este tope mínimo en los ingresos no presume sin embargo ni un nivel medio ni una particular naturaleza jurídica.

⁵ En español, en el original. (*N. del T.*)

Además, dicha renta puede constituir en determinados casos la única fuente de ingresos y en otros ser un complemento a una pensión. Hay por tanto que prestar atención a las relaciones entre las distintas modalidades de ingresos de los trabajadores del sistema protegido.

En un primer grupo de países, los ingresos por el trabajo son independientes de la consideración de los demás ingresos y se fijan fundamentalmente partiendo de los mismos criterios que rigen en el sistema «ordinario»: experiencia, cualificación, productividad, acuerdos o convenios colectivos, etc. Lo más frecuente es que dicho salario constituya entonces el único ingreso de tales trabajadores.

Suecia, Gran Bretaña, Polonia, Bélgica, Noruega —para los centros de transición hacia el sistema «ordinario»—, España y la India están en ese caso, aun cuando estos países presenten enormes disparidades en lo que a nivel salarial se refiere.

En Australia, el salario viene determinado esencialmente por la productividad y por la aplicación o no de convenio colectivo, pero, si supera ciertos umbrales, puede servir de base para minorar el importe de la pensión y hasta incluso para suprimirla.

En Francia, el salario base en Taller Protegido es, por lo menos, igual al 35% del salario mínimo interprofesional (SMIC), llegando hasta el 90% del SMIC con la subvención complementaria que concede el Estado. Sea cual fuere el salario satisfecho por la empresa, los ingresos salariales totales no pueden superar el 130% del SMIC, lo que limita las posibilidades de promoción, al menos, en el plano retributivo. Los ingresos de las personas acogidas en Centros de Ayuda para el Trabajo proceden, por un lado, del trabajo productivo realizado (al menos, el 15% del SMIC), a lo que se agrega un complemento que abona el Estado (al menos, el 55% del SMIC). Puede concederse también un Subsidio para Discapacitados Adultos, que no guarda relación con la actividad; los ingresos totales oscilan pues entre el 70% y el 110% del SMIC.

De igual modo, en Alemania la Administración Laboral fija un mínimo común, al que se suma una parte que se determina individualmente en razón a la cantidad y calidad de la labor realizada. En la República Checa, las personas que por su trabajo no alcanzan el salario mínimo reciben un complemento calculado en función de la cuantía de la pensión que recibe (pudiéndose llegar al 75% del salario mínimo cuando la pensión es total y al 50%, cuando es parcial),

mientras que en Dinamarca el salario se determina teniendo en cuenta la pensión por incapacidad reconocida a la persona.

En Irlanda, los trabajadores de los talleres protegidos reciben una pensión, que se incrementa con un estipendio que abona el empresario que no puede superar el 50% de la pensión.

En Suiza, el salario debe ser proporcional a la capacidad residual del discapacitado; asimismo, en Grecia, la productividad puede tener incidencia en los ingresos, pero está guardada relación con el grado de minusvalía. En Costa Rica, los discapacitados que trabajan en el sistema protegido reciben un subsidio o una beca, inferior en todo caso al salario mínimo establecido legalmente. Luxemburgo, por su parte, se aparta completamente de los sistemas anteriores, al no tener en cuenta el trabajo a la hora de establecer los ingresos, pues trabajen o no, los discapacitados tienen garantizado un ingreso mínimo.

En todo los casos considerados, los salarios son abonados a los trabajadores bien en metálico o bien a través de cuentas bancarias.

Los salarios de los trabajadores se complementan con otras prestaciones de diversa índole: la compensación por transporte, en diversas formas (reembolso parcial o total, gratuidad por causa de minusvalía, servicios de ruta, etc.) se da en tres de cada cuatro casos. Asimismo, en casi uno de cada dos casos se entregan bonos alimenticios. En determinados casos (Francia e Irlanda), se entrega la equipación laboral, aunque ésta es con frecuencia una norma general que se aplica a todos los trabajadores (Gran Bretaña y Bélgica). En algunos casos, el trabajo protegido lleva consigo el alojamiento (en Francia, muy pocas veces en los Talleres Protegidos y con mayor frecuencia en el caso de los Centros de Ayuda para el Trabajo, aun cuando se trate de estructuras autónomas con financiación independiente de las estructuras laborales; en Bélgica, donde existe una red paralela de alojamientos o en la India). En Grecia, en determinados casos, se promueven actividades recreativas, así como en los Centros de Ayuda para el Trabajo franceses.

2.5.2. *Formación profesional.*

En Bélgica, aun cuando los derechos de los trabajadores son por disposición reglamentaria idénticos a los del resto de trabajadores, existen fórmulas formativas especialmente adaptadas (contrato de formación profesional y contrato de aprendizaje especial) que dan

derecho a subvenciones. Además, los trabajadores discapacitados pueden, como cualquier empleado, beneficiarse de un permiso formativo financiado con cargo a las cotizaciones sociales. De igual modo, en Polonia, en Noruega o en Dinamarca no existe un sistema formativo distinto *a priori* del previsto para el sistema «ordinario». Por su parte, en la República Checa, existe una única singularidad respecto del régimen «ordinario» consistente en considerar a los discapacitados como grupo preferente por las Oficinas de Empleo. En España, los discapacitados están sujetos al mismo régimen de formación continua que los demás trabajadores. No obstante, las diferencias entre los Centros Especiales de Empleo son considerables. En los Centros Ocupacionales, con objeto de favorecer el tránsito hacia los Centros Especiales de Empleo, hay establecidos programas formativos básicos para estimular las aptitudes individuales y sociales. En Francia, determinados organismos paritarios recaudan, aplicando un porcentaje a la masa salarial, fondos para la formación continua con los que se desarrollan acciones prioritarias de ámbito territorial. En ocasiones, estas acciones se realizan con el AGEFIPH, esto es, la Asociación para la Gestión del Fondo para la Inserción Profesional de los Personas con Discapacidad, organismo paritario que recauda las exacciones de las empresas que no observan la reserva de empleo para personas con discapacidad y financia programas de integración laboral tanto en el sistema «ordinario» como en el protegido. Por su parte, la formación de carácter interno se dirige fundamentalmente al desarrollo de nuevas actividades, especialmente, en Centros de Ayuda para el Trabajo.

En determinados países, se favorece la formación prelaboral. Este es el caso de Suiza y también de Alemania, donde hay establecido un período formativo de cuatro semanas con carácter previo al acceso al sistema protegido. Los propios centros desarrollan dos sesiones de doce meses como máximo, una, de aptitudes y estímulo de la motivación y, otra, de capacidades particulares: manejo de maquinaria, flexibilidad, etc. En Portugal, se realiza asimismo coincidiendo con la contratación y puede llegar hasta los nueve meses, con cargo a fondos del Instituto para el Empleo y la Formación Profesional. En Valonia, los Empresas de Trabajo Adaptado pueden establecer una sección de acogida y formación para los trabajadores que precisan un período de adaptación antes de alcanzar un rendimiento aceptable.

En la India el 3% de las plazas de formación profesional se reserva para trabajadores discapacitados beneficiarios de becas. En Sudáfrica, la formación práctica puede complementarse con módulos formativos que imparte el Ministerio de Trabajo. En la Argentina, la

formación en los Talleres Protegidos de Producción (TPP) tiene un carácter eminentemente práctico y tiende al desarrollo de nuevas actividades en el seno de los talleres. En Irlanda, la formación es exclusivamente interna; lo mismo sucede en Grecia, que cuenta con financiación regional, estatal y europea. En Costa Rica, a fecha de hoy, no parece que exista ningún tipo de actividad formativa para los trabajadores discapacitados del sistema protegido. En Australia, pese a las experiencias innovadoras promovidas por algunos centros, la formación se limita a la preparación de las capacidades necesarias para cada taller en concreto. Respecto de esta cuestión, un sindicalista formula la hipótesis de que «esta situación puede evolucionar cuando el trabajo protegido se oriente más hacia lo empresarial». Opinión que puede verse corroborada por el hecho de que empresas como Samhall, en Suecia, y Remploi, en Gran Bretaña, llevan a cabo importantes actividades formativas, que parecen verse facilitadas por la dimensión de dichas empresas, al tiempo que se favorece la movilidad interna.

2.5.3. *Perspectivas.*

Las respuestas dadas a la cuestión de las perspectivas de los trabajadores discapacitados del sector protegido no permiten pronunciarse sobre la movilidad tanto interna como externa (cf supra apartado 2.2.3). Sin embargo, determinadas respuestas indican algunas tendencias generales.

En algunos países, se pone el énfasis en la promoción interna y en la carrera dentro de la propia empresa (Polonia y Australia), con incrementos salariales (Dinamarca) o con la eventualidad de ascender a mando intermedio (Sudáfrica), de pasar al sistema «ordinario» (Alemania) o de formalizar un contrato laboral (Argentina). Otros estimulan simultánea (Australia) o preferentemente las posibilidades de tránsito hacia el sistema «ordinario» (Dinamarca, República Checa, Costa Rica, Francia y España), así como el paso de una a otra estructura en los sistemas duales (en España, de los Centros Ocupacionales a los Centros Especiales de Empleo; también en Francia, de los Centros de Ayuda para el Trabajo a los Talleres Protegidos). Noruega, como hemos tenido ocasión de ver, se aparta de los mecanismos anteriores al tener establecido un sistema que concede una gran importancia a la temporalidad de los puestos de trabajo (como máximo, dos años y medio) para los cuales se ha desarrollado la noción de plan de rehabilitación. Suecia, por su parte, se caracteriza por la diversidad de posibilidades: integración pura y simple en el

sistema «ordinario», convertirse en personal no discapacitado de Samhall o constituirse en trabajador autónomo realizando una actividad hasta ese momento llevada a cabo por Samhall.

Por último, es de señalar que cuatro países se refieren a la ausencia de posibilidades de promoción: Portugal las considera «muy limitadas»; Suiza, «casi nulas» e Irlanda, «inexistentes». Luxemburgo habla únicamente de «permanecer en el centro hasta la jubilación». La respuesta de Bélgica, que sin olvidar las escasas posibilidades de abandono del sistema protegido, hace referencia asimismo al efecto que causa este fenómeno al dificultar el ingreso de los discapacitados más severamente afectados en los centros de trabajo protegido.

2.6. Condiciones laborales

La jornada media de trabajo es uno de los elementos que más homogeneidad presenta en los países considerados. En la mayoría de los casos, la jornada oscila entre las 35 y 40 horas semanales. Sólo en cuatro casos es notablemente inferior a dicha media, a saber: 25 horas en Argentina, 30 horas en Grecia, entre 30 a 35, en Sudáfrica. En Australia, según los distintos estudios, la jornada oscila entre las 31 horas y 30 minutos y las 38 horas. En la India, en fin, la jornada es considerablemente superior, pues llega hasta las 45-48 horas.

Por lo que se refiere al trabajo femenino, en la gran mayoría de casos no existen normas singulares respecto de la jornada. Asimismo, puede afirmarse que los centros no admiten a trabajadores menores de 15 años.

El trabajo nocturno presenta diferencias: en la mitad de los países de nuestra muestra es objeto de prohibición; en Australia y en Bélgica, sólo se produce excepcionalmente o en raras ocasiones; en Francia, no pasa de ser marginal, precisando además de la autorización de la Inspección de Trabajo y del CHSCT; en España, se prohíbe bajo pena de nulidad; en Sudáfrica, se considera imposible por no haber transporte público. En la República Checa y en Polonia, es posible previa autorización médica y en la India determina una retribución suplementaria.

En lo referido a las vacaciones, el régimen es el mismo que el vigente en el sistema «ordinario» en la mayor parte de los países estudiados. Sin embargo, en los talleres protegidos de la Argentina y en Sudáfrica, sólo tienen derecho a vacaciones los trabajadores con

contrato. En algunos casos, los centros cierran con frecuencia, en el mes de diciembre, durante dos o tres semanas, lo que permite a los trabajadores ahorrar con la paga correspondiente a ese período. En Irlanda, las vacaciones pagadas son práctica corriente, mientras que en Costa Rica, a pesar de no tener carácter obligatorio, la mitad de los centros las conceden. En Australia, aun cuando las vacaciones pagadas son preceptivas en el conjunto del sector, son una realidad efectiva en los centros que cuentan con convenio (*award* o *agreement*), no siendo siempre así en los centros excluidos de convenio, en los que prevalece la orientación social y terapéutica sobre la retributiva.

En Luxemburgo, en Polonia y en algunos centros belgas, se conceden días de vacaciones suplementarios a los trabajadores discapacitados. En Gran Bretaña, en Suecia y en la República Checa, por su parte, lo que se ve incrementado en relación con el sistema «ordinario» son los días de baja por enfermedad.

2.7. Seguridad e higiene

En gran parte de los países considerados, la reglamentación sobre seguridad e higiene es la misma que la que rige en el sistema «ordinario». Incluso en los casos en los que no media salario, se aplica a este sector la legislación laboral. No obstante, encontramos dos países en los que o bien no existe ninguna norma en esta materia (Costa Rica) o bien su aplicación está condicionada a que exista contrato laboral (Argentina). En el caso argentino, empero, algunos empresarios suscriben seguros de accidentes de trabajo y se imparten sesiones formativas y se presta asistencia técnica por medio de grupos de apoyo a los discapacitados de la Universidad Técnica Nacional. La República Checa, que se caracteriza por una escasa regulación del trabajo protegido, presenta una singularidad en materia de seguridad e higiene al dedicar un artículo de su Código laboral a regular las obligaciones de los empresarios respecto de los trabajadores discapacitados.

En determinados países como Suiza y Dinamarca, el derecho laboral es aplicable a la seguridad e higiene, pero no parecen constituir cuestiones preferentes en cuanto a desencadenar acciones de sensibilización y formación. En Luxemburgo, la sensibilización parece no despertar demasiado interés, mientras que el Ministerio de la Función Pública organiza sesiones formativas. Por el contrario, en Portugal la importancia de estos asuntos es considerable, a pesar de

lo limitado de las acciones y también en Bélgica, donde una encuesta pone de manifiesto que el 83% de las ETA cuentan con un servicio de «higiene, seguridad y adcentamiento del ámbito laboral», cuyos responsables, en un 73% de los casos, han recibido formación específica y, más importante aún, un 94% de los ETA difunden regularmente información en materia de seguridad e higiene entre los monitores y los trabajadores. Además, las acciones de sensibilización se llevan a cabo frecuentemente en colaboración y con la financiación de las aseguradoras que cubren los accidentes de trabajo.

La formación específica en asuntos de seguridad e higiene adopta formas muy diversas dependiendo de la situación: en Alemania, constituye un elemento de la formación inicial; en Noruega, se organiza para responder a demandas singularizadas; en Polonia, donde cada año los empresarios deben organizar cursillos formativos, es más sistemática; en la India, la situación varía enormemente de un centro a otro, girando en torno al personal sanitario las acciones de sensibilización. En Francia, donde el esfuerzo en materia de seguridad e higiene es más acusado en los centros de más reciente creación, se pone el énfasis en la formación de los miembros de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Condiciones Laborales (CHS-CT), mientras que tanto en Gran Bretaña como en Suecia, dada la dimensión de empresas como Remploy y Samhall, la formación que se imparte está en consonancia con la realidad laboral, de seguridad e higiene del medio. En Australia, la diferencia entre los centros sujetos a acuerdo empresarial (*award* o *agreement*) y los demás, es, en éste como en otros asuntos, decisiva. En el primer caso, existe normalmente una comisión OHS (*Occupational Health and Safety*) encargada de impartir la formación que se precisa; en el segundo caso, a pesar de las iniciativas surgidas en los últimos años, las obligaciones legales no parecen tener una correcta traducción práctica, a despecho de la acción inspectora de la administración y del nombramiento de oficiales de seguridad en los centros.

2.8. Protección social

En más de la mitad de los países europeos considerados, el régimen de protección social no difiere en absoluto en el sistema protegido y en el «ordinario» (Alemania, Suecia, Gran Bretaña, Portugal, España —respecto de los Centros Especiales de Empleo⁶—, Francia

⁶ En español, en el original. (N. del T.)

—respecto de los Talleres Protegidos—, República Checa, Noruega y Polonia). En Grecia, a pesar de que los beneficios de la protección social son los mismos en uno y otro sistema, los trabajadores discapacitados necesitan un menor número de años para causar derecho a pensión.

En numerosos países, la protección social en el sistema protegido y en el «ordinario» es asimilable, con la excepción de las indemnizaciones por desempleo. En Bélgica, se determina su cuantía en función de reglas singularizadas y no existen en Suiza, Dinamarca, ni en Francia (para los Centros de Ayuda para el Trabajo) y ni en España (para los Centros Ocupacionales).

En Luxemburgo y en Irlanda, los trabajadores del sistema protegido reciben una pensión de la cual depende su grado de protección social, pero que está vinculada con la minusvalía y no con el ejercicio de una profesión. También en Australia, la mayoría de los trabajadores del sistema protegido se encuentran en esa situación, por lo cual siguen recibiendo la pensión (total o parcial, según el grado de minusvalía) en caso de enfermedad o cese de la actividad laboral.

En la Argentina, el programa de apoyo al empleo protegido exige en la actualidad una cobertura básica, que se hace efectiva en determinados casos; el resto de trabajadores se benefician sólo de un seguro de responsabilidad civil. En Sudáfrica, la protección social es para los trabajadores de este sector prácticamente inexistente, fuera de la pensión de jubilación que abona el Estado y del permiso por enfermedad que, en ocasiones, satisfacen los empresarios. En Costa Rica y en la India, no hay prevista ninguna protección, salvo, en el caso de la India, para los centros registrados en la *Factory Act*, a los que se les depara una protección «ordinaria».

2.9. Régimen disciplinario y solución de conflictos

En numerosos países (Bélgica, Gran Bretaña, Suecia, Noruega, República Checa, Polonia y Francia, respecto de los Talleres Protegidos), el régimen disciplinario es, desde el punto de vista formal, idéntico en los dos sistemas. La legislación laboral se aplica en su integridad en esta esfera aun cuando, como sucede, por ejemplo, en Francia, el recurso tanto a la huelga como a los amigables componedores —la jurisdicción especializada en litigios laborales— resulta insólito en este sector.

En determinados países como Australia o la India, el régimen disciplinario es idéntico al que rige en el sistema «ordinario» cuando los centros están sujetos a convenio (*Award* o *Agreement* en Australia) o registrados (*Factory Act*, en la India); en los demás supuestos, se aplican normas internas.

En la mayoría de los países restantes, excepto en Dinamarca y en Alemania, que ponen de manifiesto la inexistencia de sistema disciplinario o de regulación sobre esta materia en el sector protegido, se aplican reglamentaciones internas dictadas por cada centro, con la consiguiente diversidad normativa. En Portugal, dichas reglamentaciones deben contar con la autorización del Instituto del Empleo y de la Formación Profesional. En Suiza, no han de oponerse al Código de Normas Imperativas. En Argentina, por último, se está intentado su unificación.

Llama la atención la coincidencia de varias de las respuestas en señalar la inexistencia de información sobre procedimientos de solución de conflictos en los centros del sector protegido. Los información de detalle aportada no es muy relevante: diálogo con los trabajadores discapacitados o con sus representantes (Dinamarca e Irlanda); solución de conflictos mediante la intervención de los discapacitados, de las asociaciones de apoyo o de los padres; por medio del diálogo social o de apelaciones a la sensibilidad (Grecia); participación de los beneficiarios y de los padres; mediación de los directores de centro (Luxemburgo); mediación entre el Comité de Empresa y el Consejo de Dirección (Sudáfrica). En estos dos últimos casos, se hace alusión a la huelga como una posibilidad que nunca tiene traducción práctica. Esta circunstancia se explica, en Sudáfrica, por el hecho de que las huelgas carecen de base sindical. En Australia, por ejemplo, se hace referencia a las presiones latentes ejercidas por los empresarios sobre los discapacitados y sus familias, lo que explicaría la ineficacia práctica del Derecho laboral «ordinario». En la India, en fin, la existencia de conflictos graves en centros medianos y pequeños ajenos a la *Factory Act* ha desencadenado el cierre de algunos talleres.

2.10. Función de la Inspección de Trabajo

En una cuarta parte de los países considerados, la Inspección de Trabajo no extiende su actividad ni a parte ni en algunos casos a la totalidad del sector protegido. Así, en Costa Rica, el conjunto del sector y, en la India, la totalidad de las empresas no registradas,

quedan fuera de la acción de la Inspección de Trabajo. En Argentina, la segunda fase del programa nacional de integración laboral de las personas con discapacidad promovido por el Ministerio de Trabajo y Protección Social favorecerá al tiempo las ayudas y las inspecciones. En Sudáfrica, los *Protective Workshops* pueden ser objeto de controles por parte del Ministerio de Bienestar Social, que no constituyen propiamente inspecciones de trabajo. En la República Checa, no puede hablarse con propiedad de inspecciones de trabajo; las Oficinas de Empleo dedicadas principalmente al desempleo y a la integración laboral, no cumplen más que marginalmente con esta función. Gran Bretaña, por su parte, presenta una situación singular en tanto el cumplimiento de las normas reguladoras del trabajo protegido no son competencia de la Inspección de Trabajo. Las eventuales apelaciones al Derecho laboral han de ser realizadas directamente por los trabajadores o por sus representantes en el marco de la *Disability Act*.

En los demás países, la Inspección de Trabajo legalmente está habilitada para ejercer sus funciones en el ámbito del trabajo protegido, aun cuando su acción puede variar enormemente.

A pesar de que en España su función primordial consiste en comprobar que se cumple el porcentaje de discapacitados sobre la plantilla total, criterio determinante de la calificación como Centro Especial de Empleo (CEE), la acción de la Inspección de Trabajo en el sistema protegido se produce en contadas ocasiones; en Luxemburgo, se llega a manifestar incluso «que a fecha de hoy no hay noticia de ninguna acción concreta de la Inspección de Trabajo en el sistema protegido».

En líneas generales, puede decirse que la Inspección centra su actuación más en la observancia de las normas de seguridad y en las condiciones de los centros de trabajo y la maquinaria que en la vigilancia de la aplicación de la legislación laboral (de la que están exentos, por lo demás, buena parte de los centros en los que los discapacitados no tienen la consideración de trabajadores en sentido pleno). En más de un tercio de los casos, la acción de la Inspección de Trabajo se juzga insuficiente, señalando la falta de medios y de efectivos como el motivo principal de esta insuficiencia. Se citan asimismo la falta de conocimiento de los inspectores respecto de este sector específico (Polonia); lo extremadamente limitado de la capacidad de intervención y sanción (España); la escasa inclinación de los trabajadores discapacitados a poner de manifiesto los problemas y a dar cuenta de ellos a la Inspección (Francia, Polonia y Australia); una tendencia constante de los empresarios a justificar la no aplica-

ción de la Legislación laboral y hasta de las normas de seguridad por mor de la singularidad del sector (Australia); una tolerancia en la aplicación de determinadas normas que hace, por ejemplo, que en Bélgica la organización de elecciones sindicales necesite la culminación de varios procedimientos judiciales.

Incluso cuando la Inspección de Trabajo muestra una mayor sensibilidad por los trabajadores discapacitados, como es cada vez más el caso de Francia, el respaldo que encuentra es escaso, pues el sistema protegido sigue siendo considerado como un sector «diferente» en el que lo que prevalece es la función social.

III. TIPOLOGÍA DE LAS SITUACIONES EXAMINADAS

El presente análisis, finalmente, se ha realizado partiendo del examen de la situación en un 21 países. No obstante hay que hacer notar una vez más que los elementos proporcionados por cada uno de los casos no son homogéneos. En especial, al no haber podido contar con determinados elementos generales del sector que no fueron solicitados a todos los corresponsales (cf. parte metodológica).

Además, hemos optado por actuar reagrupando las «modalidades de situaciones en cuanto a trabajo protegido», lo que permite comprender a un tiempo la filiación de los modelos y los factores de oposición entre los mismos desde la óptica de las relaciones laborales, que partir de estudios monográficos de cada uno de los países. Esta opción puede muy bien parecer arbitraria, en tanto que se decanta por una perspectiva clasificatoria, desconociendo que las distintas situaciones hubieran podido ser abordadas como un todo continuo.

Resulta evidente que determinadas situaciones nacionales hubieran podido ser incluidas en alguno de los modelos mientras que, a tenor de los criterios elegidos, las mismas hubieran podido incluirse en otras. La existencia de situaciones intermedias nos ha inducido a decantarnos por unas o por otras movidos tan solo por el objetivo de detectar tendencias consolidadas y de resaltar las singularidades de cada uno de los modelos seleccionados por un examen minucioso de las relaciones laborales en el sector protegido.

Hay que hacer notar, en fin, que dos países de nuestra muestra nos han planteado un problema concreto a la hora de la clasificación por falta de datos. En el caso de la República Checa, la au-

sencia de respuestas a la primera parte del cuestionario (descripción del sector), así como las contradicciones entre las respuestas de los sindicatos, por una parte, y la de los empresarios, por otra, nos ha llevado a optar por no incluir a ese país en el modelo propuesto. La información proporcionada por Sudáfrica se limita a un único tipo de centros propios del «modelo terapéutico»; si hubiéramos dispuesto de información suplementaria sobre centros de otro tipo, este país hubiera podido ser considerado como ejemplo del «modelo dual».

3.1. El modelo terapéutico (protección «contra» laboralidad).

Dentro de este modelo terapéutico del trabajo protegido, encontramos países con niveles de desarrollo muy dispares, lo cual explica que, según la situación de cada país, las diferencias de ingresos entre los trabajadores discapacitados puedan ser considerables.

Hasta donde podemos juzgar, habida cuenta de la escasez de indicios proporcionados por no pocos países, el modelo terapéutico se reserva en gran medida para los discapacitados psíquicos.

Las asociaciones de discapacitados o de padres de discapacitados dejan con carácter general (salvo el caso de Irlanda, en el que la gestión de los centros corresponde a organizaciones benéficas) notar su presencia en los centros de trabajo protegido. Así, la FENDIM (Federación de Entidades Pro Atención al Deficiente Intelectual⁷), en Argentina, ha tenido un protagonismo muy considerable tanto en la creación de estructuras de trabajo protegido como, en la actualidad, en la gestión de los centros. Costa Rica, Sudáfrica y Grecia son casos similares. En Luxemburgo, la mayoría de las instituciones cuentan con el respaldo de una asociación de padres con presencia en los Consejos de Administración de las estructuras privadas.

En Irlanda y en Grecia, el trabajo protegido no depende de ningún organismo público ni existe legislación específica aplicable a este tipo de estructuras. En Sudáfrica, ese papel corresponde al Departamento de Bienestar Social, y en Costa Rica y en Argentina, la supervisión de las estructuras es competencia de un instituto específico. Luxemburgo es un caso singular, en el que la tutela se ejerce conjuntamente por los Ministerios de Trabajo y Educación.

⁷ En español, en el original. (N.del T.)

En el modelo terapéutico, los discapacitados son, en líneas generales, considerados antes como beneficiarios y hasta incluso como meritorios o usuarios que como trabajadores (excepto un pequeño número en Luxemburgo y en Argentina). Su relación con el empresario no es propiamente laboral y quedan al margen de una parte considerable de las normas de Derecho del Trabajo, con la notable excepción de las disposiciones en materia de seguridad e higiene, que sí son de aplicación en el sistema protegido, salvo el caso de Costa Rica, que carece de toda legislación sobre esta cuestión. Asimismo, en punto a protección social los derechos de los trabajadores discapacitados difieren de los trabajadores de pleno derecho y se definen más en función del estatuto de la persona discapacitada que de la actividad laboral realizada. Salvo en el caso de Luxemburgo, la protección social no guarda proporción con la que reciben los trabajadores no discapacitados.

No media tampoco contrato laboral y no suelen afiliarse a organizaciones sindicales, aun cuando, a tenor de las respuestas, está permitida la afiliación sindical pero sin darse en la práctica debido a la falta de interés de los sindicatos por este sector. En Argentina, en Sudáfrica y en Grecia se hace referencia a la elección de delegados lo que hace posible el diálogo entre la dirección y los trabajadores; asimismo, se hace mención de elecciones en determinados centros de Irlanda, pero limitadas única y exclusivamente al ámbito de la seguridad. La negociación colectiva, por su parte, es una práctica escasamente extendida y los convenios colectivos son instrumentos desconocidos en este sector.

Las rentas que reciben los discapacitados por su actividad laboral no tienen la consideración de salario sino más bien de subsidios, becas o pensiones y no están en función de ningún salario mínimo. En Luxemburgo, los discapacitados perciben un subsidio mínimo garantizado mientras que en Irlanda o en Sudáfrica, el ingreso es el resultado de la suma de dos conceptos, a saber: una pensión fija, a la que se añade un suplemento.

En este modelo, la duración de la jornada laboral tiene menos relevancia que los aspectos ya vistos; con la excepción de Luxemburgo, país en el que puede llegar hasta las 40 horas; en Sudáfrica, oscila entre las 30 y las 35 horas; en Irlanda, está fijada en 35 horas; 30 horas en Grecia e incluso 25 horas en Argentina.

Países de este modelo: Argentina, Grecia, Costa Rica, Luxemburgo, Irlanda, Sudáfrica (con reservas, en tanto sólo hemos obte-

nido contestación al cuestionario sobre este tipo de establecimientos; posiblemente, su adscripción correcta sería al modelo dual).

3.2. El modelo intermedio (el trabajador discapacitado: «casi un trabajador de pleno derecho»).

Este modelo se caracteriza por el hecho de que, aun cuando las relaciones laborales no son plenamente salariales, no pueden ser consideradas sólo desde la óptica de la protección.

Su nota definitoria consiste en que los empleados tienen la consideración global de trabajadores de pleno derecho, aunque no les son de aplicación en su integridad las disposiciones establecidas en los textos normativos que regulan estas materias. Suele mediar contrato de trabajo, pero no siempre es una práctica sistemática (especialmente, en los casos de Alemania y Dinamarca). La afiliación sindical está plenamente permitida, pero en la práctica las tasas de adhesión son muy bajas por no decir nulas. Asimismo, la negociación colectiva no ha alcanzado un gran desarrollo (en Alemania, hoy mismo, se discute su legalidad); la participación de los discapacitados en el proceso de toma de decisiones, así como la elección de representantes son prácticas muy limitadas y en ningún caso tienen carácter sistemático. Se advierte también la inexistencia generalizada de convenios colectivos aplicables.

Por lo que hace a los ingresos, éstos deben superar un tope mínimo, pudiendo variar en función de la existencia y de la calificación de la pensión de incapacidad (en Dinamarca, deben representar como mínimo el 5% del salario mínimo) o estar formada por una base general a la que se añade una parte individualizada (Alemania), pero sin tener la consideración de salario en sentido estricto. En Portugal, alcanzan el salario mínimo interprofesional.

La protección social, al contrario de lo que sucedía en el modelo anterior, no difiere de la que gozan los trabajadores de pleno derecho, aun cuando se advierten algunas limitaciones tales como la referida al desempleo, contingencia de la que quedan excluidos en Suiza y Dinamarca o a la jubilación, a la que, en ese último país, no se puede acceder antes de los 67 años.

La jornada semanal, fijada entre las 35 y 42 horas (con excepciones singulares), no difiere significativamente de la del sistema «ordinario».

Este modelo propende más hacia el modelo retributivo que hacia el modelo terapéutico. Sus notas características son simultáneamente la inexistencia o la bajísima afiliación sindical, la no aplicación de convenios colectivos y la ausencia de participación y de representación de los discapacitados.

Portugal, con mucha menor historia en el ámbito del empleo protegido que el resto de países de este grupo (las primeras normas legales datan de 1983, produciéndose la apertura del primer centro en 1988) propende, desde el punto de vista de las relaciones laborales, hacia el modelo retributivo.

Países: Suiza, Dinamarca, Alemania y Portugal.

3.3. El modelo mixto (dual)

Este modelo se caracteriza por una heterogeneidad o más frecuentemente por una dualidad de modalidades de establecimientos que constituyen el sector del trabajo protegido. Sin embargo, bajo esta dualidad no subyacen, en todos los países, situaciones idénticas. Así, esta dualidad se da, en términos casi idénticos, en España y en Francia (Centros Ocupacionales y Centros Especiales de Empleo⁸, de una lado, y Centros de Ayuda para el Trabajo y Talleres Protegidos, de otro) en los que los primeros pertenecerían a un modelo terapéutico mientras que los segundos se acercan en materia retributiva al sistema «ordinario». En Noruega, se inspira poco más o menos en los mismos principios, pero la situación difiere sensiblemente en el sentido en que las Empresas Productivas (AMB) deben reservar la mitad de sus plazas a fines formativos y de readaptación por un período fijado de dos años y medio, en tanto que la otra mitad concuerda con la acepción más general de empleo protegido; las cooperativas laborales (ASV y ASVO para el sector público) y los talleres productivos (PV) dan pie a una protección mayor y vienen a representar el otro polo de la política noruega de empleo protegido.

El caso australiano es completamente distinto: la dualidad de estructuras no es tanto efecto de una política cuanto una tendencia que se define en función de la aplicación o no al centro en cuestión de un acuerdo colectivo (*Award* o *Agreement*). Si bien las bases de partida son distintos, la situación resulta en buena medida comparable con las realidades española y francesa en la medida en que, de

⁸ En español, en el original. (*N. del T.*)

hecho, se produce una división entre, por una parte, relación retributiva y, por otra, relación asistencial.

En todo caso, el estatuto de las personas con discapacidad que trabajan en el empleo protegido está ligado con el tipo de estructura en la que realizan su actividad laboral.

En la estructura «reforzada», tienen la consideración de trabajadores de pleno derecho, suscriben un contrato «ordinario» (particularmente, en el aspecto salarial) y gozan de libertad para afiliarse a las centrales sindicales. No obstante, el grado de afiliación sindical es muy bajo, salvo en Australia en que en determinados casos supera en ocasiones el 30% de la plantilla. En Noruega, se menciona la temporalidad del contrato en empresa laboral (AMB) como el factor que explica esta débil sindicalización. En la estructura «atenuada», que en general integra preferentemente a personas con discapacidad psíquica (26% en las cooperativas y 57%, en las AMB, en Noruega, por ejemplo; tendencia que se da también en Francia y España), los discapacitados no tienen la consideración de trabajadores de pleno derecho (aun cuando en Noruega llegan a suscribir un contrato específico) y la presencia sindical resulta inapreciable. Respecto del grado de reconocimiento de derechos, en las estructuras «reforzadas», la representación y la adopción de decisiones por parte de las personas discapacitadas en sus centros no difiere del que rige en el sistema «ordinario». No obstante, desde el punto de vista práctico las cosas no son tan simples. Normalmente, los centros están en el ámbito de aplicación de los convenios colectivos en vigor, pero en su aplicación efectiva se plantean problemas dada especialmente la inexistencia de representación sindical sólida y de información sobre protección jurídica. El sistema australiano de *Awards* parece que permite a los centros integrados en él un elevado grado de participación en las relaciones sociales.

En las estructuras «atenuadas», los derechos de los trabajadores se ven harto más limitados tanto por la precariedad de las remisiones a normas y por la muy frecuente ausencia sindical como por la falta de convenio aplicable. Noruega parece presentar alguna singularidad en este punto debido, señaladamente, a las menores diferencias existentes entre ambos tipos de estructuras en punto a legislación laboral.

Los salarios están asimismo en función del tipo de estructuras. En Noruega, al igual que en España y en Australia, los salarios en AMB (período de transición hacia el empleo «ordinario»), en Centro Especial de Empleo⁹ o en empresas con *Awards* aplicable, se fijan

⁹ En español, en el original. (N. del T.)

partiendo de una base «ordinaria», producto en Francia de la suma de dos importes, abonado uno por el empresario (el 35% del Salario Mínimo Interprofesional, como mínimo) y consistente en el otro en una bonificación del Estado. En cualquier caso, existe un salario mínimo que opera como punto de referencia.

Sin embargo, en los Centros Ocupacionales españoles y en las cooperativas noruegas, los ingresos vienen constituidos, en primer término, por una pensión, a la que se agrega un complemento, más o menos cuantioso, dependiendo de los casos. En las empresas australianas que no cuentan con convenio aplicable, el salario no guarda, en principio, relación con la pensión, pero de hecho está muy vinculada a la misma puesto que el rebasamiento de ciertos topes lleva consigo su minoración o anulación, siendo considerado esto por algunas centrales sindicales como un obstáculo a una correcta práctica salarial en este sector. En Francia, los ingresos de las personas que prestan sus servicios en Centros de Ayuda para el Trabajo (CAT) viene constituido por el subsidio, parcial, para discapacitado adulto (AAH) al que se añade un complemento retributivo (50% del SMIC) abonado por la Dirección Departamental de Trabajo. El tipo de estructura determina asimismo el grado de protección social (excepto en Noruega, donde es equiparable con el que rige en el sistema «ordinario») puesto que está vinculado con el estatuto del trabajador en las estructuras «reforzadas» y condicionado por la pensión en los demás casos (en los Centros Ocupacionales¹⁰ españoles, la cuestión de la protección social es problemática).

Este sistema dual cuenta con la ventaja de favorecer la transición entre los distintos tipos de estructuras, pero corre también el riesgo de «perpetuar» a las personas integradas en él en la estructura más alejada del sistema «ordinario» (en Francia, sin ir más lejos, menos del 15% de los efectivos están en Talleres Protegidos mientras que el 85% están en Centros de Ayuda para el Trabajo).

Países: España, Francia, Noruega y Australia.

3.4. El modelo retributivo (protección y derecho laboral)

Este modelo oculta situaciones heterogéneas tanto desde la óptica de la organización del sector (un único grupo en Suecia; una empresa dominante que agrupa a más de la mitad de los trabajadores del

¹⁰ En español, en el original. (N. del T.)

sector en Gran Bretaña y estructuras de menor dimensión, privadas o públicas, de ámbito local; un número importante de centros de mediana dimensión gestionados en su mayor parte por asociaciones sin ánimo de lucro en Bélgica; un estructura múltiple en Polonia, agudizada por la enorme diferencia en cuanto dimensión de los centros, con plantillas desde 20 hasta 3.000 trabajadores) cuanto del porcentaje de discapacitados en relación con el personal no discapacitado (en Suecia, los discapacitados representan el 90% del personal de la empresa Samhall; un índice del 40% de trabajadores discapacitados —incluso del 30% cuando se trata de ciegos— basta en Polonia para solicitar la calificación de empresa protegida y para gozar de las desgravaciones fiscales correspondientes; en Bélgica, acceden también a los talleres tanto los «trabajadores en proceso de integración laboral tras una enfermedad» como los «desempleados de difícil inserción»). Aun cuando en este modelo podemos encontrar sistemas con trayectorias históricas distintas (el caso polaco es singular en este aspecto con un importante crecimiento de más del triple del número de empresas de trabajo protegido en el período 1991-1996), su unidad viene dada por su plena y completa adscripción al modelo laboral.

Es preciso hacer notar que este modelo retributivo no se distingue de los precedentes ni por la índole del trabajo realizado por los discapacitados ni por los sectores de actividad; su nota característica, por contra, estriba en el estatuto del que goza la personas discapacitada, más allá de su estricto derecho al trabajo, en la medida en que puede disfrutar de idénticos derechos y cumplir idénticos deberes que los trabajadores no discapacitados.

Libres en general de la tutela de la administración laboral, los talleres pertenecientes al modelo retributivo reconocen a los trabajadores discapacitados que trabajan en ellos el estatuto de trabajador de pleno derecho. Así, la mayoría de los aspectos que han sido objeto de nuestro estudio cuentan con características «ordinarias»: los trabajadores suscriben un contrato idéntico al de cualquier otro trabajador, tienen tasas de sindicalización que sin ser relevantes no son desdeñables, eligen a sus representantes y tienen posibilidades de negociación. Los convenios colectivos son de aplicación a este sector, así como la casi totalidad de las disposiciones de la legislación laboral.

La cuestión esencial que plantea este modelo hace referencia a la población que integra (particularmente, un porcentaje de discapacitados psíquicos sensiblemente inferior al de otros modelos) y en mayor grado aún a su capacidad para renovarse. En esta cuestión, se advier-

te una diferencia significativa entre el modelo belga, por una lado, y el modelo sueco, por otro, a saber: el primero parece caracterizarse por una tendencia, mencionada por varios de los correspondientes, a albergar en sus estructuras a individuos con una capacidad productiva considerable y, como contrapartida, integran con muchas más dificultades a personas con discapacidades más severas; la tasa de inserción en el circuito «ordinario» se calcula en menos del 1%. Suecia, con una tasa anual que oscila entre el 3 y el 6% y una intensa política de promoción laboral, presenta, con su empresa Samhall, un aspecto distinto de este modelo que autoriza a pensar que el reconocimiento de los trabajadores discapacitados en el sistema protegido como trabajadores plenos no acaba necesariamente en sistemas rígidos y con mínimas perspectivas de evolución para estas personas.

La India puede, sin grandes dificultades, ser adscrita a este modelo en la medida en que la situación del trabajo protegido en esta nación presenta, a fin de cuentas, escasas singularidades en relación con el sistema «ordinario», aun cuando existen diferencias considerables entre las pequeñas empresas no registradas y los centros de grandes dimensiones. Hay que reconocer no obstante que la dimensión extremadamente limitada del sector protegido, así como su reciente evolución nos inducen a ser muy prudentes en cuanto a calificar su naturaleza. Podría hablarse finalmente de «modelo salarial atenuado» considerando que, a pesar de la casi inexistencia de protección, los discapacitados que trabajan en ese sistema parecen responder a una situación cuasi ordinaria en punto a relaciones laborales. Además, es más probable que en otros países encontrar este vínculo entre relaciones laborales no singulares, de un lado, y una protección atenuada, de otro.

Países: Bélgica, Reino Unido, Suecia, Polonia (modelo retributivo reforzado), India (modelo retributivo atenuado).

IV. CONCLUSIÓN

Al final de este estudio, hay que recordar que su objeto no eran tanto las estructuras del trabajo protegido o sus formas de organización cuanto las relaciones laborales predominantes en su seno.

A lo largo de toda esta investigación, hemos podido comprobar la enorme importancia de las diversas situaciones halladas. Partiendo de la perspectiva que hemos hecho nuestra, se ponen de manifiesto todos los modelos posibles desde la concepción que considera al

trabajador, fundamentalmente, como un «enfermo» que debe recibir asistencia y que, en el marco de esta asistencia, participa en una actividad laboral, hasta la concepción del trabajo protegido como plenamente equiparable con el trabajo «ordinario» en lo relativo a los derechos y los deberes de la persona.

Hay que hacer notar que el modo en que se organizan las relaciones laborales guarda en muy escasa medida relación con el grado de desarrollo del país. Aun resultando evidente que los países más ricos subvencionan en mayor cuantía el trabajo protegido, la forma de financiación dista mucho de ser el único criterio de análisis para determinar las posibilidades de los discapacitados en el sistema protegido.

La cuestión que se plantea consiste finalmente en aclarar en qué medida la «protección» que es la nota característica de este sector tiene —o no— repercusión, y de qué modo, en lo que hace a las relaciones laborales.

Salta a la vista que una óptica basada en los instrumentos propios de la Oficina Internacional del Trabajo no puede valorar las distintas situaciones en las que la política en favor de los discapacitados —y especialmente las ayudas públicas que permiten la viabilidad de empresas que dan empleo a personas con una capacidad productiva limitada por razón de su minusvalía— más que si no se traducen en limitaciones de los derechos laborales, señaladamente, en cuanto a libertad de asociación, de representación, de negociación y, finalmente, de participación en la empresa.

Desde el punto de vista de las relaciones laborales, no podemos pasar por alto que la necesaria protección que tiene su origen en la diferencia que representan los múltiples tipos de minusvalía, no debería traducirse en una reducción de las posibilidades de la persona de acabar siendo actor de su propia vida profesional.

Hay que reconocer que, en bastantes países, la consecución de un empleo en el sistema protegido no es una cosa automática y suele ser la culminación de un largo proceso. En un período de escasez de empleo, con cifras elevadas de paro, ciertos discapacitados que en otra situación habrían podido trabajar en el sistema «ordinario», se vuelven hacia el trabajo protegido. El carácter más o menos «ordinario» de las relaciones laborales se torna entonces más relevante en ese supuesto y debe ser planteado a propósito de la transición entre los diferentes sectores (sector «ordinario»/sector protegido o sector protegido/sector «ordinario»).

Podemos comprobar igualmente que la naturaleza y la calidad de las relaciones laborales en el sistema protegido no guardan relación directa con las actividades realizadas en los centros. En efecto, países en los que los tipos de actividad son los mismos o, cuando menos, muy similares presentan situaciones muy heterogéneas desde la óptica de los derechos de los trabajadores. En un mismo país, puede darse el caso de que tipos de actividad completamente iguales pueden ser realizados indistintamente en estructuras calificadas por nosotros como «terapéuticas» y en centros que podrían adscribirse a un modelo de tipo «retributivo», lo que determina relaciones laborales muy distintas.

Por otra parte, aun cuando con harta frecuencia la división viene trazada por el tipo de minusvalía en los países en los que coexisten diversos tipos de estructuras de trabajo protegido, no es menos cierto que personas con minusvalías equiparables son sometidas, según la situación del país en cuestión (muchas veces, a pocos kilómetros de distancia), a regímenes muy diferentes en materia de relaciones laborales según sean las estructuras en las que se integran. Aun resultando utópico considerar que cualquier persona discapacitada puede estar en condiciones de aprovecharse individualmente de las posibilidades que le brindan una legislación y unas relaciones laborales avanzadas, esta afirmación puede aplicarse asimismo a la globalidad de la población ajena a cualquier consideración relacionada con la discapacidad, no pudiendo servir por tanto para legitimar ninguna limitación.

La aplicación limitada de la legislación laboral al sector protegido se produce con base en los dos principios basilares del sector. Por un lado, desde una óptica estrictamente económica, el sector, producto de la iniciativa de las asociaciones, se muestra en algunos países incapaz de satisfacer las exigencias de la legislación laboral que representaría una amenaza a la continuidad de los mismos centros. Por otro, la finalidad terapéutica se opone a la satisfacción de las obligaciones sociales y jurídicas propias de la organización del trabajo.

Aun reconociendo que en determinados países, la inexistencia o la carestía de ayudas públicas hace que sea precaria la posición de los centros de trabajo protegido, hay que hacer notar que lo que predomina en esos casos es la relación asistencial, traducándose con frecuencia en ayudas de tipo terapéutico.

La concepción de las estructuras de trabajo protegido como ámbitos asistenciales, o terapéuticos, suele ser correlativa de un de-

bilitamiento de la legislación laboral, señaladamente, en todo lo relativo a la participación. En cierta medida, la minusvalía es considerada en este supuesto como una forma de incapacidad que, lejos de ser suplida por un medio teóricamente apropiado a este fin, se ve legitimada por la misma estructura.

En este sentido, puede decirse que, aún hoy, la asistencialidad (la función terapéutica) todavía se percibe como contraria a las relaciones laborales ordenadas en torno a los derechos y obligaciones.

Paradójicamente, mientras que la transición hacia el sistema «ordinario» se presenta siempre como un objetivo —aun a sabiendas de que se extiende sólo a una minoría del trabajadores del sistema protegido— la promoción de esta movilidad por medio de un sector protegido más «ordinario» (menos discriminatorio) parece realizarse más en la esfera puramente laboral (técnica, etc.) que en la de los derechos laborales.

En la actualidad, se están produciendo resultados alentadores, que indican que la minusvalía no representa, en la mayoría de los casos, un obstáculo total a la integración en un proceso global (desde la perspectiva del desarrollo de la actividad laboral, así como de su propia realización individual y colectiva), pero la protección de los trabajadores y su posibilidad de acceso a la autonomía sigue siendo una exigencia irrenunciable. El caso de los discapacitados y del trabajo protegido, particularmente, presenta, ni qué decir tiene, singularidades, pero se inscribe no obstante en la problemática cuestión, más global, del trabajo experimentado como una obligación y una alienación o bien como una liberación o realización de la persona.

V. BIBLIOGRAFÍA

ACTION EUROPEENNE DES HANDICAPÉS. Simposio sobre Trabajadores con Deficiencias y Derecho del Trabajo, Bruselas, 1994. *Personas discapacitadas y derecho del trabajo*. Madrid, Escuela Libre Editorial-Fundación ONCE, 1995. 308 págs. (Colección Informes y Textos Legales, n.º 2).

ACTION N. ILO: *Employment of disabled persons: where are we going?* International Labour Review (Ginebra), 120 (1), ene-feb 1981, 1-14.

- ARGENTINA, Ministerio de Salud y Acción Social: *Rehabilitación laboral de discapacitados mentales en talleres protegidos terapéuticos*. Buenos Aires, 1984. 101 págs. (Talleres Nacionales Protegidos de Rehabilitación Psiquiátrica, n.º 6).
- ARGENTINA. Laws, Statues, etc. *Ley n.º 22.431*. Boletín Oficial (Buenos Aires), (24632) mar 1981, 6-7. Spain, 1981 15.04.3.
- AUSTRALIAN SCIENCE AND TECHNOLOGY COUNCIL: *Technology and handicapped people*. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1984, XI, 93 págs.
- AYMÉS HENRARD J.C.: *Handicap et vieillissement. Politiques publiques et pratiques sociales*. Ed. Inserm, París, 1996
- BATTANTA J.A. International Social Security Association: *Assessment of invalidity and the adjudication of claims*. International Social Security Review (Ginebra), 38(3), 1985, 273-286
- BERKOWITZ M. HILL. New York State School of Industrial and Labour Relations: *Disability and the labor market: economic problems, policies, and programs*. Ithaca, 1986 IX, 319 págs.
- BLANC A.: *Les handicapés au travail. Analyse sociologique d'un dispositif d'insertion professionnelle*. Dunod. Coll. Pratiques Sociales, 1995.
- BLOMMESTIJN P.J.: *Handicapés et la Sécurité Sociale aux Pays Bas*. Revue Belge de Sécurité Sociale (Bruselas) 24 (2), Feb. 1982, 126-158.
- BOWF F. ROCHLIN J. Arkansas Research and Training Center in Vocational Rehabilitation. Arkansas Rehabilitation Service: *Business-rehabilitation partnership*. Hot Springs, Ark. 1988, 49 págs.
- BURKHAUSSER R.V., HAVEMAN R.H. Wissenschaftszentrum Berlin. Internationales Institut fuer Management und Verwaltung: *United states policy towards the disabled and employment handicapped*. Berlín (Oriental), 1984, 117 págs. (Discussion Papers, JIM/LMP 84-4a).
- CALZÓN VIDAL A. España. Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales: *Orientación Profesional del Deficiente Mental* Madrid, 1993 333 págs. (Colección Rehabilitación, n.º 43).

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Mutual Information System on Employment Policies. Eueopean Centre for Work and Society: *Netherlands: institutions, procedures and measures*. Maastricht, 1987, 67 págs.
- COUNCIL OF EUROPE. Partial Agreement in the Social and Public Health Field. Comité pour la Réadaptation et l'integration des Personnes Handicapées: *La formation et la réadaptation professionnelle des personnes handicapées dans quinze pays*. Bled slovenie 10-13 jun 1997.
- COUNCIL OF EUROPE: *Legislation relative à la réadaptation des personnes handicapées dans seize états membres du Conseil de l'Europe élaboré par le Comité pour la Réadaptation et l'Integration des Personnes Handicapées (Accord Partiel)*. 5.ª edición, Estrasburgo, 1993 394 págs.
- COUNCIL OF EUROPE: *Resolution ap (84) 3 on a coherent policy for the rehabilitation of disabled people*. Estrasburgo, 1984, 27 págs.
- COUR DES COMPTES. France. Rapport au President de la Republique: *Les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes*. París, nov 1993
- CUNNINGHAM I. Jim Conway Foundation, Stockton-on-Tees: *Disability and employment*. Stockton-on-Tees, 1993, 161 págs.
- DE LA VILLA, SAGARDOY, J.A.: *Derecho al trabajo de los minusválidos*. Revista de Trabajo (Madrid), (79), jul-sep 1985, 9-33.
- DE LA ROSA M.A.: *Regulación especial del trabajo de los minusválidos (y II)*. Relaciones Laborales (Madrid) 3(11), 8 jun 1987, 8-20.
- DORIGUIZI P.: *L'histoire politique du handicap. De l'infirme au travailleur handicapé*. L'Harmattan, París, 1994.
- DUTTON P., MANSSELL S., MOONEY P., EDGELL M. Great Britain. Dept. of Employment: *Net exchequer costs of shetered employment*. Londres, 1989 21 págs. (Research Paper, n.º 69).
- Employment prospects for disabled people in tansition countries: Guidelines on active training and employment policies for disa-*

bled people in central and Eastern Europe, Ginebra, 1996, VII, 81 págs.

ÊTRE. Handicap Information: *Le travail protegé*. París, sept-oct, 1996.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Activities for the unemployed: Ireland*. Dublín, 1985.

FISH J. OECD. Centre for Educational Research and Innovation. *Disabled youth and employment*. París, 1994, 135 págs.

FLORO C.A. United Nations Development Programme ILO: *Technical Memorandum to the Government of the Kingdom of Saudi Arabia on the development of vocational rehabilitation services for female disabled persons: project findings and recommendations*. Ginebra, 1986, V, 74 págs.

FONDS COMMUNAUTAIRE POUR L'INTEGRATION SOCIALE ET PROEFSSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES. Bruselas: *Integration sociale et professionnelle des personnes handicapées en communauté française*. Bruselas, 1991, 98 págs.

FRANCIA. Delegation a l'Emploi. Reunion du Conseil Superieur du Reclassement Professionnel et Social des Travailleurs Handicapés, París, 1992. *La situation des coterep 1982-1991*. París, 1992 2 V. (V. 1 Les Données Nationales; V. 2 Les Donées par Departament)

GIRAUD M. Francia. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation: *Rapport sur l'execution de la loi du 10 juillet en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés au titre de l'année 1992*. París, 1993, 52 págs.

GRAMMENOS S. Statistical Office of the European Communities: *Les personnes handicapées, données estatistiques*. 2.^a ed. Luxemburgo, 1995 421 págs. (Document Dtatistique, 3d) (tomo 3: Population et Conditions Sociales; Serie d'Études et Analyses).

HAMMERMAN S., NAIKOWSKI S. United Nations. Rehabilitation International, Nueva York: *Economics of disability: international perspectives*. Nueva York, Rehabilitation International, 1981, X, 238 págs.

- HOLMES P.: National Union of Provincial Government Employees, Ottawa. Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, Winnipeg: *Together for social change: employing disabled Canadians*. Ottawa, 1983, IV, 146 págs.
- ILO. Office of Special Adviser on Women Workers' questions: *Gender issues in training and employment of people with disabilities*. Ginebra, 1995, 8 págs.
- ILO. East Asia Multidisciplinary Team: *Towards equalizing opportunities for disabled people in Asia: a guide*. Bangkok, 1994, VI, 61 págs.
- ILO: *Proyecto apoyo a los programas de rehabilitación profesional para personas minusválidas: informe y evaluación del rendimiento del proyecto*. Ginebra, 1990.
- ILO: United Nations Development Programme: *Republic of Malawi. Vocational rehabilitation of disabled persons; project findings and recommendations*. Ginebra, 1989, V, 41 págs.
- ILO. United Nations Development Programme. *Indonesia: development of supporting resources for community rehabilitation of the disabled; project findings and recommendations*. Ginebra, 1998 68 págs (ILO-INS/82/011).
- ILO. *Nigeria: vocational rehabilitation of disabled people; project findings and recommendations*. Ginebra, 1987. 22 págs. (ILO-NIR/78/014).
- ILO. Services de la Réadaptation Professionnelle des Handicapés: *Legislation*. Ginebra, 1987, IV, 108 págs.
- ILO. Danida: *Sri Lanka: establishing an electrical/electronics workshop for disabled persons; project findings and recommendations*. Ginebra, 1986. 42 págs. (ILO-SLR/80/05a/dan). Incomes Data Service Ltd. Londres. *Employing disabled people*. Ids Study (Londres), (508), jun 1992, 1-23.
- ILO. International Centre for Advanced Technical and Vocational Training, Turín ILO. Vocational Rehabilitation Branch. Netherlands. Ministerie van Sociale Zaken. Give them a Chance Turín, 1982.

- ILO. African regional workshop on vocational rehabilitation in rural areas. Lusaka, 1985. *Report on the african workshop*, Lusaka, Zambia, 1-19 jul 1985, Ginebra, 1985, 45 págs.
- ILO: *Community-based rehabilitation services for the disabled: a pilot experience in indonesia*. Ginebra, 1985, VII, 76 págs.
- ILO. Asian Regional Conference. 10th Jakarta, 1985. Vocational Rehabilitation of Disabled Persons, Ginebra, 1985, IV, 97 págs. (Report III).
- ILO: *Pregnant women at work*. Social and Labour Bulletin (Ginebra) (2), jun 1985, 260
- ILO: *Basic principles of vocational rehabilitation of the disabled*, 3rd ed. Ginebra, 1985, VII, 59 págs.
- ILO. United Nations Development Programme: *Bahrain: rehabilitation and integration of the disabled and assistance to the rehabilitation centre for the disabled: project findings and recommendations*. Ginebra, 1984 18 págs. (ILO-BAH/78/004) (ILO-BAH/82/001)
- ILO. International Labour Standards on Vocational Rehabilitation: *Guide-lines for implementation*. Ginebra, 1984, 33 págs.
- ILO. International Labour Conference, 69th session, Ginebra, 1983. *Convention 159: convention concerning vocational rehabilitation and employment (disabled persons)*. Ginebra, 1983, 4 págs.
- ILO. International Labour Conference, 69th session, Ginebra, 1983. *Recommendation 168: recommendation concerning vocational rehabilitation and employment (disabled people)*. Ginebra, 1983, 7 págs.
- ILO: *Technical memorandum to the government of the hashemite kingdom of jordan concerning the establishment of a vocational rehabilitation centre*. Ginebra, 1983, 34 págs. (ILO-RH-1-185)
- ILO/Danida Asian Regional Training Course, Solo, 1983. *Management of production and sheltered workshops for the disabled; Report on the ILO/Danida Asian Regional Training Course*, Solo, Indonesia, 25 abr-6 may 1983, Ginebra, 92 págs.

- ILO: *Role of governments, employers and trade unions in vocational rehabilitation of disabled workers*; Report on the ILO/Danida Asian Regional Seminar, Bangkok, Tailandia, 16-17 agosto 1982. Ginebra, 1982, II, 148 págs.
- ILO. International Labour Conference, 69th session, Ginebra, 1983. *Vocational rehabilitation*. Ginebra, 1983, 61 págs. (report VI, part. 2 [2]) (ILO-ILC69/IV [2]).
- ILO. Technical Memorandum to the Government of Ethiopia on the Development of a Garment Factory for Disabled Persons. Ginebra, 1982, 40 págs. (ILO-ETH/75/043).
- ILO/Danida Asian Regional Seminar on Vocational Rehabilitation of Leprosy Patients, Bombay, 1981. *Vocational rehabilitation of leprosy patients*, Report on the ILO/Danida Asian Regional Seminar, Bombay, India, 26 oct-6 nov 1981. Ginebra, 1982, III, 126 págs.
- ILO: *Technical memorandum to the Government of Egypt and the inhotep society of alexandria on vocational rehabilitation of the disabled*. Ginebra, 1981, 27 págs.
- ILO. Workshops for Disabled Persons. Ginebra, 1982, 16 págs, 1 cassette, 78 diapositivas.
- ILO: *Philippines: vocational rehabilitation of the disabled; project findings and recommendations*. Ginebra, 1981, III, 41 págs. (ILO-PHI/78/012).
- ILO/Danida: *Report on the ILO/Danida Training Course for Vocational Rehabilitation Centre and Sheltered Workshop Managers from near and Middle-East Countries*, Atenas, Grecia, 11-21 may 1981. Ginebra, 1981, III, 76 págs.
- ILO: *Report au Gouvernement de la Republique Algerienne Democratique Populaire sur la Réadaptation et la Formation Professionnelles et l'Emploi des Personnes Handicapées*. Ginebra, 1981, 11 págs.
- ILO: *International Directory of Social and Vocational Rehabilitation Resources/Repertoire International des Institutions de Réadaptation Sociale et Professionnelle*. V 1; África. Ginebra, 1980, 165 págs.

- INBUCON INTERNATIONAL LTD., Londres. Great Britain, Manpower Services Commission. *Survey on attitudes of severely disabled people to sheltered employment*. Londres, 1982, 94 págs.
- INTER-AMERICAN CENTRE FOR LABOUR ADMINISTRATION: *Curso sobre seguridad e higiene ocupacionales en el trabajo con herramientas en los talleres protegidos*. Lima, 1981, 12 págs.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF DISABLED WORKMEN AND CIVILIAN CRIPPLES/ASSOCIATION SUISSE DES INVALIDES: *Rehabilitation professionnelle des handicapés: Syposium de Berne, 28-30 may 1980*, Olten, 1981, 84 págs.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH AND ADVICE ON MENTAL DEFICIENCY. España. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Evaluación de la política de empleo para personas con deficiencia mental; Jornadas Internacionales, Madrid, 1984. *Evaluación de la política de empleo para personas con deficiencia mental*; Jornadas Internacionales, Madrid, 1986, 270 págs. (Serie Conferencias Internacionales)
- INTERNATIONAL LEAGUE OF SOCIETIES FOR PERSONS WITH MENTAL HANDICAP/ILO/ASSOCIAZIONE NAZIONALE FAMIGLIE DI FANCIULLI E ADULTI SUBNORMALI, Roma International Seminar on Employment the Road to Equality, Turín, 1993. *The road to equality: opportunities for people with mental handicap to enter the regular workplace*. Proceedings of the International Seminar on Employment, Turín, Italia, 11-13 oct 1993. Roma, 1993, 122 págs.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION: *Social policy and the young disabled* Ginebra, 1985, VII, 117 págs. (Studies and Research, n.º 23).
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. General Assembly, 21st. Ginebra, 1983. *Mesures speciales prises par les organismes de securité sociale en vue de permettre et de faciliter l'autonomie d'existence des personnes handicapées*. Ginebra, 1985, 87 págs. (rapport XXIV).
- ISRAEL. National Insurance Institute. Research and Planning Administration. *Rehabilitation of the disabled: participants who com-*

- pleted rehabilitation treatment: 1989-1990.* Jerusalén, 1992, 61 págs. (Survey, n.º 97)
- JACKSON H., WILLMORE B. ILO Rehabilitation Branch. Finnish International Development Agency. *Challenging disability: a guide for frontline social workers in Africa.* Harare, 1993, 11 V. (borrador)
- KLOSSE S.: *Long-term unemployment: a lost generation?* International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations (Deventer), 10(3), otoño 1994, 222-246
- KOENIG A., SCHALOCK R.L. ILO. *Emploi assisté; un peu plus d'égalité des chances pour les personnes gravement handicapées* Revue Internationale du Travail (Ginebra), 130(1), 1991 23-41.
- KUBERNATOVA M.: International Social Security Association. *Occupational reintegration of disabled citizens in Czechoslovakia.* International Social Security Review (Ginebra), 39(3), 1986, 287-301
- KUMAR K. ILO. United Nations Development Programme. *Kingdom of Saudi Arabia: the development of vocational rehabilitation services for disabled persons; project findings and recommendations.* Ginebra, 1985, III, 51 págs.
- LABREGERE A.: *Insertion des personnes handicapées.* Notes et Études Documentaires (París), (4897), 1989, 3-176
- LABORDE J.P., WAQUET P., FRANCK P., SAVATIER J. Journées sur l'État de Santé et l'Inaptitude au regard de l'Émplei, Lyon, 1991. *État de santé et inaptitude au regard de l'emploi.* Droit social (París), (7-8), jul-agos 1991, 553-643
- LAFON C. LAMOUREUX J.C. *Les handicapés restent a la porte des entreprises.* Alternatives Economiques (París) (133), ene. 1996, 46-49.
- LASRY C., GAGNEUX M.: *Bilan de la politique en direction des personnes handicapées.* París, Documentation Française, 1983, 340 págs.
- LONSDALE S. WALKER A. Wissenschaftszentrum Berlin. Internationales Institut fuer Management und Verwaltung. *Labour mar-*

ket policies toward people with disabilities in the United Kingdom. Berlín (Oriental), 1984, III, 88 págs. (Discussion Papers, IIM/LMP 84-4b).

LONSDALE S. WALKER A. Disability Alliance, Londres. Low Pay Unit, Londres. *Right to work: disability and employment.* Londres, 1984, 64 págs.

LOCKWOOD D. ILO. International Centre for Advanced Technical and Vocational Training, Turín. *Management of workshops for the disabled.* Turín, 1984, 91 págs.

MAKKA VEISKII P. International Social Security Association. *Employment of disabled persons in the ussr and is role in their rehabilitation.* International Social Security Review (Ginebra), 34(3), 1981, 301-307.

MANAGEMENT OF ENTERPRISES FOR DISABLED PERSONS UNDER MARKET ECONOMY CONDITIONS. Praga, 1995. *Report on the seminar on the management of enterprises for disabled persons under market economy conditions.* Ginebra, 1996, III, 64 págs.

MANGIN G. Statistical Office of the European Communities. *Handicapped and their employment; statistical study of the situation in the member states of the European Communities.* Luxemburgo, 1983, 226 págs.

MARSDEN D. *Workless: an exploration of the social contract between society and the worker,* 1982 ed. Londres, Croom Helm 1982, 275 págs.

MASHAW J.L., RENO V., BURKHAUSER R.V., BERKOWITZ M. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. National Academy of Social Insurance, Washington. National Institute on Disability and Rehabilitation Research (U.S.). Conference on Disability, Work and Cash Benefits, Santa Monica, CA, 1994. *Disability, work and cash benefits.* Kalamazoo, MI., 1996, VII, 426 págs.

MASSIE B.: *International year of disabled people: was is worth it?* Year Book of Social Policy in Britain (Londres), 1982, 223-240.

MC CONKEY R. M.C. GINLEY P. Brothers of Charity, Galway. *Innovations in employment training and work for people with*

- learning difficulties?* Chorely, Lancs., Lisieux Hall, 1992, 240 págs.
- MCLOUGHLIN C.S. GARNER J.B. CALLAHAN M.J.: *Getting employed. Staying employed: job development and training for persons with severe handicaps*. Baltimore, P.H. Brookes, 1987, XIV, 237 págs.
- MEDINA M. ILO. *Rehabilitación profesional de personas ciegas; evaluación del proyecto* Santo Domingo, abr 1988, 45 págs.
- Montes F.: *Reinsertion professionnelle des handicapés*. Études (París), 381(1-2), jul-agos 1994, 57-62.
- MUGHARBEL M.K., WOK J.F. ILO East Asia Multidisciplinary Advisory Team. *Disability and employment in Asia*. Bangkok, 1994, VI, 16 págs.
- NIWA S.I. ILO. *Iran: technical memorandum to the Government of the Islamic Republic of Iran on vocational rehabilitation and employment of disabled persons, report of a mission to Iran*. Ginebra, 1987, 33 págs. 185
- OECD. Centre for Educational Research and Innovation. *Young people with handicaps: the road to adulthood*. París, 1986, 65 págs.
- OECD. Centre for Educational Research and Innovation. *Education of the handicapped adolescent; transition from school to working life*. París, 1983, 192 págs. (OECD-F74/1500)
- OLIVIER P. Commission of the European Communities. *Analysis of current needs and initiatives in the field of adaptation of vocational training for young handicapped people to the new employment realities*, Final Report, nov 1984, Luxemburgo, 1986, 160 págs.
- PANEL OF EXPERTS ON EMPLOYMENT POLICIES FOR PEOPLE WITH DISABILITIES. París, 1991. *Employment policies for people with disabilities; report by an evaluation panel*. París, 1992, XV, 63 págs. (Labour Market and Social Policy, Occasional Paper, n.º 8) (OCDE-GD [92] 7).
- PINEDA SORIA R., MARTÍNEZ MAROTO A., MONTALVO G.M., GONZÁLEZ SUÁREZ F. España. Instituto Nacional de

Servicios Sociales. *Centro ocupacional: un enfoque actualizado* Madrid, 1988 116 págs. (Documentos Técnicos: Minusválidos, n.º 56/88)

POUPON T.: *Insertion professionnelle des handicapés en France et a l'étranger*. Problemes Economiques (París) (2294), 7 oct 1992, 25-32.

REPO P. Ilo. Central and Eastern European Team. Technical Workshop on Disability and Employment in Central and Eastern European Countries, Budapest, 1993. *Disability and Employment in Central and Eastern European Countries*. Budapest, 1994, 30 págs. (ILO-CEET Report, n.º 6).

ROIUX O.: *Handicapés s'insèrent a petits pas*. Liaisons Sociales; Supplement; Mensuel des Ressources Humaines et de la Communication d'Entreprise (París), (77), 11 mar 1993, 30-33.

ROEHER INSTITUTE NORTH YORK, ONT. *On target? Canada's employment-related programs for persons with disabilities*. Ottawa, Institut Roehrer, 1992, XVIII, 241 págs.

RUSCH FR. *Supported employment: models, methods and issues*. New York, Sycamore Publishing, 1990, XVI, 450 págs.

SAMOY F., WATERPLAS L. Hoger Instituut voor Arbeid Leuven. *L'Emploi protégé dans la communauté européenne*. Rapport Final Soumis à la Commission des Communautés Européennes. Lovaina, 1992, IV, 146 págs.

SAMOY E. WATERPLASS L. Hoger Instituut voor Arbeid Leuven. *L'Emploi protégé dans cinq états membres du Conseil de l'Europe: Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse*. 70 págs.

SEYFRIED E. European Centre for the Development of Vocational Training. *Conditions de succes de l'insertion des handicapés dans la vie professionnelle*, Rapport de Synthèse d'une étude menée en Belgique, en République Federale d'Allemagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Berlin, 1992, XI, 134 págs.

SEYFRIED E., LAMBERT T: European Centre for the Development of Vocational Training. *New semi-sheltered forms of employment for disabled persons*. Berlín (Oriental), 1988 231 págs. + Anexo.

- SCHMID G., O'REILLY J., SCHOEMANN K. *International handbook of labour market policy and evaluation*. Cheltenham, Edward Elgar, 1996, XIX, 954 págs.
- SCHMID G., SEMLINGER K. Wissenschaftszentrum Berlin. Internationales Institut fuer Management und Verwaltung. *Labour market policy for the disabled; experiences from Federal Republic of Germany, Great Britain, Sweden and the USA*. Berlín (Oriental), 1984, IV, 74 págs. (Discussion Papers. JIM/LMP 84-10a).
- SOM. INC. Office des Personnes Handicapées du Québec. *Évaluation des programmes de travail cit et cta*. Québec, abr. 1996. Syndicat National de Associations de Parents d'Enfants Inadaptés. Livre Blanc. *Handicap et travail*. París, 1996.
- SWEDEN. Arbetsmarknadsstyrelsen. ILO. International Symposium on Labour Market Policy for the Disabled. Estocolmo, 1988. International Symposium on Labour Market Policy for the Disabled: Presentations. Estocolmo, 1989, 1 V.
- TEIXEIRA CERVIA J.M. International Social Security Association General Assembly, 20th. Manila, 1980. *Employment and occupational status of disabled persons undergoing rehabilitation and already rehabilitated*. Ginebra, 1981, 86 págs. (report 21).
- THEVENET A. Francia. Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi. *Travail protégé: sortir du tunnel?* Revue Française des Affaires Sociales (París), 41(1) ene-mar 1987, 131-141.
- TROCSANYI L. Akademikai Kiado, Budapest. *Fundamental problems of labour relations in the law of the Euroepan socialist countries*. Budapest, 1986, 204 págs.
- TUNISIA. Laws, Statues, etc. Loi n.º 81-46 du 29 de mai 1981, relative à la promotion et à la protection des handicapés. Journal officiel (Túnez) (38), jun 1981, 1324-1326 fren. 1981 15.04.3.
- TURPIN P. *Integration des personnes handicapées*. Problèmes Politiques et Sociaux (París) (677), abril 1992, 2-67.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Kenya: employment of disabled persons: training and assistance for economic self-reliance; project findings and recommendations*. Ginebra, International Labour Office, 1996, VIII, 70 págs.

- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Kingdom of Saudi Arabia: vocational rehabilitation of the disabled; project findings and recommendations*. Ginebra, 1984, 30 págs. (ILO-SAU/79/006)
- VELCHE D., BAYSANG G. *L'opinion des travailleurs handicapés mentaux sur leurs conditions de vie et de travail, collecté pour eux-mêmes*. L'Intervention en Déficience Mentale. Université Charles de Gaulle, Lille, abril 1995.
- VILLEVAL M.C. *Milieu protégé: un pôle croissant d'emploi des handicapés*. Travail et Emploi (París), 26(1) ene-mar 1984, 92-104
- VILLEVAL M.C. *Politique sociale et emploi des personnes handicapées*. Revue Française des Affaires Sociales (París), 37(3), jul-sep 1983, 7-32
- WEHMAN P., MOON M.S., EVERSON J.M., WOOD W., BARCUS J.M. Virginia Commonwealth University. School of Education. *Transition from school to work: new challenges for youth with severe disabilities*. Baltimore, MD., Paul H. Brookes, 1988, XVI, 315 págs.
- WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN. Internationales institut fuer management und verwaltung. *Employment and occupational promotion of the handicapped in the Federal Republic of Germany*. Berlín (Oriental), 1984, VI, 109 págs. (Discussion Papers, JIM/LMP 84-4d).
- WOODS DE AKABAS S.H. World Rehabilitation Fund. *Employer initiatives in the employment or re-employment of people with disabilities: views from abroad*. Nueva York, 1985, 128 págs. (Monográfico, n.º 30).
- WOODS D.E. World Rehabilitation Fund. *Rehabilitation in Australia and New Zeland: U.S. observations*, Nueva York, 1983, 189 págs. (Monográfico, n.º 21).
- ZEELLEN J., SEYFRIED E., VAN WEEGHEL J.: *Vocational rehabilitation research in mental health: concepts, results and developments*. Utrecht, Uitgeverig Lemma, 1995, 274 págs.
- ZERANSKI R. International Social Security Association, General Assembly, 23 rd, Viena, 1989. *Social and vocational rehabilitation of the disabled, in the the light of the employment situation*. Ginebra, 1990, 54 págs. (Report XXII).

VI. ANEXOS

Anexo 1

Relación de países que contestaron al cuestionario

País	Gobierno/ Asociaciones	Organizaciones empresariales	Sindicatos
Alemania			1
Argentina	1		
Australia	1	1	1
Bélgica	2		2
Burkina Faso			
Canadá			
Costa Rica	1		
Dinamarca	1		
España	2		2
Francia	2		2
Grecia	1		
India	1		
Irlanda	1		
Japón			
Luxemburgo	1		
Noruega		1	1
Polonia			2
Portugal		1	
R. Checa		1	1
Reino Unido	2		
Sudáfrica	1		1
Suecia	1		
Suiza	1		
Túnez			
EE.UU.			

Anexo 2

CUESTIONARIO

Advertencia

El cuestionario que sigue en su versión íntegra fue remitido a las asociaciones y a las autoridades competentes en materia de centros de trabajo protegido. A las organizaciones de empresarios y de trabajadores les fue enviada una versión abreviada, en la que se había omitido la parte descriptiva y estadística.

ESTUDIO DE LA OIT

LAS RELACIONES LABORALES EN EL EMPLEO

PROTEGIDO

Cuestionario (en tres partes):

- 1/ Las estructuras de empleo protegido.
- 2/ La población integrada en las estructuras de trabajo protegido.
- 3/ Los derechos de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido.

Nombre:

Nombre de la organización:

Dirección:

País:

Cuestionario

Si el espacio disponible para las respuestas no bastase, se ruega complimentar pliegos sueltos.

1. Las estructuras de trabajo protegido.

Se ruega repetir las respuestas para cada tipo de estructuras de trabajo protegido existentes en EL país.

1.1. Modalidad y naturaleza jurídica de las estructuras de trabajo protegido.

1.1.1. Describa las modalidades de estructuras de trabajo protegido existentes (dimensión, número, etc.).

1.1.2. ¿Cuál ha sido la evolución cuantitativa de las estructuras de trabajo protegido en los últimos diez años?

1.1.3. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las estructuras de trabajo protegido? (pública/privada, sin ánimo de lucro, cooperativista, sociedad mercantil, etc.).

1.1.4. ¿Qué función tienen las asociaciones de y para personas con discapacidad (especialmente, las asociaciones de padres de discapacitados) en la gestión de las estructuras de trabajo protegido?

1.1.5. ¿Qué función tienen el resto de entidades (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.) en la gestión de las estructuras de trabajo protegido?

1.2. *Objetivos y actividades de las estructuras de trabajo protegido.*

1.2.1. ¿Cuál es el objetivo primordial de las estructuras de trabajo protegido? (producción, asistencia, integración social, formación, readaptación, etc.)

1.2.2. ¿Qué tipos de actividad se dan en las estructuras de trabajo protegido? (manufacturas, servicios, comercialización, subcontratación, etc.)

1.3. *Legislación y competencia*

1.3.1. ¿Qué clase de normas se aplican al empleo protegido? (legislación laboral o normas especiales, etc.).

1.3.2. ¿A qué organismos corresponde y cómo se ejerce la competencia sobre las estructuras de trabajo protegido? (Ministerios —de Trabajo, de Asuntos Sociales—; otros organismos competentes en materia de autorización o supervisión de las estructuras de trabajo protegido).

1.4. *Financiación y ayudas*

1.4.1. ¿De dónde procede la financiación de las estructuras de trabajo protegido? (autoridades estatales, regionales, locales, etc.)

1.4.2. ¿Cuál es la clase de financiación de las estructuras de trabajo protegido? (apoyo financiero para la retribución de los trabajadores

discapacitados/ de los cuadros, cargas sociales de los trabajadores discapacitados; asunción de los servicios médicos de empresa; adaptación de puestos de trabajo, etc.).

2. La población integrada en las estructuras de trabajo protegido.

Se ruega repetir las respuestas para cada tipo de estructuras de trabajo protegido existentes en el país.

2.1. Personas integradas: número, edad y sexo

2.1.1. Número de personas discapacitadas empleadas en las estructuras de trabajo protegido.

2.1.2. ¿Hay trabajadores no discapacitados trabajando en las estructuras de empleo protegido? Indique el número, derechos y obligaciones.

2.1.3. Cifra media de trabajadores discapacitados en cada estructura de trabajo protegido

2.1.4. Desglose, según edad, de los trabajadores discapacitados de las estructuras de trabajo protegido.

2.1.5. Desglose, según el sexo, de los trabajadores discapacitados de las estructuras de trabajo protegido.

2.2. Tipo y grado de afección de la minusvalía

2.2.1. Desglose, según tipo y grado de afección de la minusvalía de los trabajadores discapacitados de las estructuras de trabajo protegido.

(minusvalías menos severas:
discapacidad psíquica ligera
deficiencia visual
deficiencia auditiva
paraplejia
etc.)

minusvalías más severas:
discapacidad psíquica profunda
ceguera total
sordera
tétraplejia
etc.)

2.3. *Antigüedad y movilidad.*

2.3.1. Antigüedad media de los trabajadores discapacitados de las estructuras de trabajo protegido.

2.3.2. Porcentaje anual de trabajadores discapacitados del sistema protegido que pasan al sistema ordinario.

3. **Derechos de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido.**

Se ruega repetir las respuestas para cada tipo de estructuras de trabajo protegido existentes en el país.

3.1. *Opcionalidad - No discriminación - Contrato laboral*

3.1.1. ¿Cómo se produce el ingreso de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido?
(mecanismos de orientación, personas que intervienen, criterios, etc.).

3.1.2. Estatuto jurídico de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido (alumno, cliente, usuario, sin condición laboral, trabajador de pleno derecho, etc.).

3.1.3. ¿Entre el centro y los trabajadores discapacitados media contrato de trabajo?

3.1.4. ¿En caso positivo, qué naturaleza tiene este contrato?

3.1.5. Contenido del contrato de trabajo.
(duración - cláusulas - suspensión del contrato (causas y régimen) - extinción del contrato, salario, beneficios sociales, etc.)

3.1.5.1. ¿El contrato recoge disposiciones específicas para los trabajadores discapacitados sometidos a tutela?

3.2. *Derecho de asociación, negociación colectiva y representación*

3.2.1. ¿Los trabajadores discapacitados tienen reconocidos los derechos de creación y afiliación sindicales?

3.2.1.1. En caso positivo, alcance y efectividad de estos derechos. (índice de sindicalización, afiliación a sindicatos especializados o generales, etc.)

3.2.1.2. Siempre en caso positivo, ¿cuál es la naturaleza de la actividad sindical realizada por los trabajadores discapacitados en el sector protegido?

3.2.2. Posibilidades y modalidades de negociación colectiva reconocidas a los trabajadores discapacitados de las estructuras de trabajo protegido.

3.2.2.1. Materias objeto de negociación colectiva. (formación profesional, condiciones laborales, carrera profesional, salario, seguridad e higiene, protección social, etc.)

3.2.2.2. ¿Son de aplicación a las estructuras de trabajo protegido los convenios colectivos?

3.2.3. ¿Los trabajadores discapacitados de las estructuras de trabajo protegido cuentan con representantes elegidos por ellos mismos? En caso positivo, indique sus funciones y responsabilidades.

3.2.4. ¿En las estructuras de trabajo protegido, los trabajadores discapacitados y sus representantes participan en el proceso de toma de decisiones? En caso positivo, ¿de qué modo?

3.3. *Salarios, promoción y formación*

3.3.1. ¿Hay establecido un salario mínimo en las estructuras de trabajo protegido?

3.3.2. ¿Cómo se fija el salario?

(¿existe un escalafón salarial en función de la formación, la experiencia, la antigüedad, las cargas familiares, etc., del trabajador discapacitado?) -¿varía atendiendo a la existencia de subsidios por razón de la minusvalía?

3.3.3. Fórmulas retributivas (en especie, en metálico, fórmula de ahorro, etc.).

3.3.4. Indique el resto de prestaciones reconocidas a los trabajadores discapacitados (transporte, alojamiento, alimentos, vestuario, etc.).

3.3.5. Expectativas de promoción de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido.

3.3.6. Posibilidades de formación profesional de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido (formación práctica, cursos, etc.) - modalidades de financiación.

3.4. *Condiciones laborales*

3.4.1. Duración media de la jornada laboral semanal de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido.

3.4.2. ¿Está permitido el trabajo nocturno? En caso positivo, ¿a quién afecta y cómo se organiza?

3.4.3. ¿Existen normas singulares aplicables al trabajo de la mujeres discapacitadas en las estructuras de trabajo protegido?

3.4.4. ¿Está permitido el trabajo infantil de discapacitados (menores de 15 años)?

3.4.5. Régimen de las vacaciones retribuidas de los trabajadores discapacitados en las estructuras de trabajo protegido (vacaciones, bajas por enfermedad, etc.).

3.4.6. Las estructuras de trabajo protegido cuentan con la posibilidad de adaptar el lugar y el tiempo de trabajo? En caso positivo, indique cuáles son éstas (adaptación de la jornada laboral, del puesto de trabajo, asistencia especializada al trabajador discapacitado, etc.).

3.5. *Seguridad e higiene*

3.5.1. Obligaciones de los empresarios y de los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

3.5.2. ¿Se llevan a cabo acciones de sensibilización en esta materia en las estructuras de trabajo protegido? En caso positivo, indique cuáles. ¿Quién las realiza? ¿A quién van dirigidas?

3.5.4. ¿Cómo se llevan a la práctica la normas mínimas en materia de seguridad e higiene en el trabajo? ¿A quién corresponde?

3.6. *Protección social*

3.6.1. Prestaciones reconocidas a los trabajadores discapacitados en materia de protección social (enfermedad, maternidad, incapacidad, jubilación, desempleo, etc.).

3.6.2. ¿Se trata de prestaciones específicas reconocidas a los trabajadores discapacitados de las estructuras de trabajo protegido o gozan de los mismos derechos que los trabajadores no discapacitados?

3.7. *Régimen disciplinario y solución de conflictos*

3.7.1. ¿Existe un régimen sancionador en las estructuras de trabajo protegido? En caso positivo, ¿cuál es?

3.7.2. ¿Cómo se resuelven los conflictos, tanto individuales como colectivos, en las estructuras de trabajo protegido? (papel de los representantes del personal; reconocimiento del derecho de huelga a los trabajadores discapacitados del sistema protegido, etc.).

3.8. *Papel de la Inspección de Trabajo*

3.8.1. ¿Cuál es el papel de la Inspección de Trabajo en las estructuras de trabajo protegido?

3.8.2. Indique las acciones concretas de la Inspección de Trabajo en las estructuras de trabajo protegido y los obstáculos con los que suele encontrarse la actividad inspectora.

Anexo 3

Textos de referencia

Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas, 1983¹¹

R168

Artículo 11

Estas medidas, además de las que se mencionan en la parte VII de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, deberían incluir:

- b) ayuda gubernamental adecuada para establecer diversos tipos de empleo protegido, para las personas inválidas que no tengan acceso a los empleos no protegidos;
- c) fomento de la cooperación entre talleres protegidos y talleres de producción en materia de organización y gestión, a fin de mejorar la situación de empleo de sus trabajadores inválidos y, siempre que sea posible, ayudarlos a prepararse para el trabajo en condiciones normales;
- f) aguda gubernamental apropiada con objeto de promover la creación y el desarrollo por personas inválidas y para ellas de talleres de producción o cooperativos o de otro tipo (eventualmente abiertos a los demás trabajadores en general), siempre que tales empresas y talleres se ajusten a normas mínimas preestablecidas;

Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad¹²

Norma número 7 Empleo

7. El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las

¹¹ El texto íntegro de esta Recomendación puede consultarse en la obra *Código Europeo de las Minusvalías*, de Santiago Muñoz Machado y Rafael de Lorenzo (Directores), Escuela Libre Editorial-Fundación ONCE, Madrid, 1996, págs. 84-90.(N. del T.)

¹² Texto español tomado de la publicación *Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*, Departamento de Información Pública, ONU, Nueva York, mayo, 1994.(N. del T.)

personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esta forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados. Es importante que la calidad de esos programas se evalúe en cuanto a su pertinencia y suficiencia para crear oportunidades que permitan a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo.

**CUOTAS DE EMPLEO,
CONTRIBUCIONES COMPENSATORIAS
Y FONDOS NACIONALES PARA LA
REHABILITACION DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD:
GUÍA PRÁCTICA**

PATRICIA THORNTON

**Social Policy Research Unit
(Unidad de Investigación sobre Política Social)
University of York**

PREFACIO

La OIT es de la opinión de que las personas con discapacidad deberían gozar de los mismos derechos que los trabajadores no discapacitados en cuanto a la libre elección de empleo de calidad. Esto se refleja en la Convención n° 159 de la OIT referente a la Rehabilitación Profesional y el Empleo de las Personas con Discapacidad, que exhorta a sus Estados miembros a formular, implantar y revisar periódicamente una política a nivel nacional que favorezca la formación y el empleo de personas con discapacidad. A menudo se requieren medidas especiales para preparar a las personas con discapacidad para integrarse en el mundo laboral y para adaptar el lugar de trabajo a las personas con discapacidad. También en ocasiones se requieren medidas especiales para garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a las oportunidades laborales. Tales medidas incluyen, entre otras, los sistemas de cuotas y contribuciones compensatorias y los fondos nacionales para la rehabilitación.

La OIT ha detectado un creciente interés por la identificación de medidas efectivas para la promoción de las oportunidades de empleo para personas con discapacidad en países de Europa Central y Oriental, así como en países en vías de desarrollo de África, Asia y América Latina. Este interés se refleja en el número de solicitudes de información que llegan a la OIT referentes a los sistemas de cuotas y contribuciones compensatorias y fondos para la rehabilitación efectuadas por países que estudian estas opciones o que desean formular una política y legislación nacional sobre discapacidades. Algunos países cuentan con una significativa experiencia operacional con tales sistemas y fondos. Otros, que estudian sus posibilidades de creación, buscan aprender de países como Francia, Alemania, Japón o Polonia, que cuentan con larga experiencia en cuanto a fondos para la rehabilitación.

Por tales razones, la Junta de Gobierno de la OIT aprobó la organización de un encuentro tripartito inter-regional sobre la materia, celebrado en Varsovia del 27 de Febrero al 1 de Marzo de 1997.

Su organización corrió a cargo de la OIT en colaboración del Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad de Polonia, con el apoyo del Fondo de Rehabilitación Francés, el AGE-FIPH y el Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales Alemán. Los representantes de tales organismos colaboraron durante un año para preparar lo que se convirtió en la Primera Conferencia Internacional sobre Política y Gestión de Fondos Nacionales para la Rehabilitación. Once países aceptaron la invitación de la OIT para estar representados en la Conferencia y más de 75 representantes de otros siete países asistieron a la misma en calidad de observadores. En conjunto, durante los dos días y medio que duró la Conferencia, asistieron más de 75 representantes de fondos nacionales, gobiernos y organizaciones de empresarios, trabajadores y de personas con discapacidad, así como de organizaciones para la rehabilitación y la provisión de servicios.

El objetivo de la Conferencia era promover el intercambio de información sobre las ventajas e inconvenientes del sistema de cuotas y contribuciones compensatorias y los fondos nacionales de rehabilitación relacionados con ellos como uno de los métodos de desarrollar la obligación que comparten gobiernos, empresarios y trabajadores de promover la participación efectiva de las personas con discapacidad en el mercado laboral. El programa de la Conferencia comprendía presentaciones de los representantes de los países que cuentan con sistemas de cuotas y contribuciones compensatorias y fondos de rehabilitación asociados con ellos, contribuciones y preguntas de los representantes de los países con nuevos modelos y de los países que están estudiando tales opciones. Las contribuciones de los países con fondos de rehabilitación que no están ligados a sistemas de cuotas y contribuciones compensatorias añadió valor a los debates sobre la gestión y distribución de los fondos.

Las presentaciones plenarias, los debates y los talleres revisaron los principios que apoyan los mecanismos especiales de financiación y la política complementaria necesaria, compararon los mandatos de los fondos nacionales y su efectividad a la hora de conseguir los resultados esperados, estudiaron la gestión de la captación y distribución de fondos y examinaron las responsabilidades consultivas y de control de las organizaciones de empresarios, trabajadores y personas con discapacidad.

La OIT no toma partido en cuanto a los sistemas de cuotas y contribuciones compensatorias, si bien señala la importancia de la distribución de información sobre la que basar las políticas referentes

a todos los aspectos de la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad. Consecuentemente, encargó a la Social Policy Research Unit (Departamento de Investigación de Política Social) de la Universidad de York la síntesis de la información existente sobre los sistemas de cuotas y contribuciones compensatorias y de los fondos nacionales, así como la elaboración de una guía sobre los principios y cuestiones a considerar en la formulación de medidas. Esta publicación se basa en los debates sostenidos en la Conferencia y en las conferencias y trabajos escritos presentados por los representantes de los fondos nacionales invitados, los gobiernos, y las organizaciones de empresarios, trabajadores y personas con discapacidad.

Asimismo nos basamos en las respuestas de seis países a un cuestionario diseñado por la Social Policy Research Unit en colaboración con el grupo encargado de la preparación del encuentro. Como apéndice a este informe se incluye la sinopsis de las respuestas al cuestionario, que sirvió de documento de referencia en el encuentro. Agradecemos sinceramente la ardua labor del grupo encargado de la preparación del encuentro y de aquéllos que contestaron el cuestionario.

La OIT desea expresar su agradecimiento al Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad de Polonia por acoger esta Conferencia por su gran profesionalidad en la organización, los excelentes servicios de traducción e interpretación y el apoyo asistencial y técnico, así como por la excelente hospitalidad polaca. También queremos expresar nuestro agradecimiento al personal y a los jóvenes con discapacidad del Centro de Rehabilitación Konstancin, en el que se celebró la Conferencia.

SUMARIO

Prefacio	93
Introducción	99
Parte I Informes de los Países	
El sistema en Francia	113
El sistema en Alemania	127
El sistema en Polonia	139
El sistema en Japón	159
 Informes sumarios	
Austria	171
China	175
Hungría	178
Parte II. Diseño de políticas	181
Parte III. Gestión de los fondos nacionales	211
Conclusiones	
Anexo: Sinopsis de las medidas en seis países	224
Apéndice: Participantes y observadores invitados	263
Tablas	
1. 17 medidas del AGEFIPH para el empleo de las personas con discapacidad	119
2. Número mínimo de empleados y cuotas	193
3. Actividades extraprofesionales financiadas	202
4. Porcentaje estimado de desembolso en medidas profesionales por tipo de beneficiario	203
5. Medidas profesionales financiadas y tipo de beneficiario	204

INTRODUCCIÓN

Introducción al concepto de "cuota"

En el Mundo Occidental, el concepto de cuota de empleo para personas con discapacidad tiene una larga historia. Los sistemas de cuotas representan un enfoque político profundamente enraizado, que se desarrolló originariamente dentro del contexto europeo y que se basa en la tradicional aceptación de la obligación social de proporcionar empleo a las personas con discapacidad.

La obligación de emplear una cuota de trabajadores con discapacidad puede adoptarse voluntariamente, pero, normalmente, se trata de un imperativo legal. En su forma más simple, la legislación referente a las cuotas obliga a las empresas tanto del sector público como del sector privado, con determinado número de empleados a garantizar que un porcentaje determinado de empleados son personas con discapacidad. La definición de trabajador con discapacidad que puede incluirse dentro de la cuota puede ser más o menos amplia. Normalmente, todas las empresas obligadas por esta ley deben reservar un porcentaje a nivel nacional de, aproximadamente, en cuatro o seis por ciento de su plantilla, pero en ocasiones se determinan diferentes cuotas de acuerdo con el tamaño de la empresa o el sector industrial en que se desarrolle. En muchos, si bien no todos los sistemas de cuotas, puede multarse a las empresas que no cumplan esta cuota por incumplimiento de la ley.

La mayoría de los sistemas de cuotas son más complejos que lo reflejado aquí en cuanto a su funcionamiento y existen variaciones. Por ejemplo, el empleo de personas con determinadas características, tales como jóvenes o personas con discapacidades graves puede contar doble o incluso triple. También existen tipos de ocupación, tales como el sector de la construcción, la minería o el trabajo a bordo de un barco, que pueden considerarse no convenientes para personas con discapacidad y deducir estos puestos del total al calcular el número de em-

pleados. En algunos sistemas pueden integrarse dentro de la cuota medidas que no constituyen empleo directo, tales como contratación externa con talleres protegidos o acuerdos con empresas para promover la integración de trabajadores con discapacidad.

Los sistemas de contribución compensatoria difieren de los de cuota en que permiten a las empresas hacer una contribución económica o contribución compensatoria a un fondo especial destinado a emplear la proporción prevista de personas con discapacidad. Tal contribución puede permitirse bien sólo como último recurso, cuando la posibilidad del empleo directo ha quedado descartada o puede también quedar a libre elección. Esta contribución no se concibe como multa impuesta por la ley. Las empresas que no cumplen la cuota pueden ser multadas, pero esta opción se utiliza en raras ocasiones. Las contribuciones compensatorias que pagan las empresas se suelen incluir en un fondo especial para rehabilitación y se redistribuyen entre las empresas, los trabajadores con discapacidad y las organizaciones que proporcionan servicios.

Dada la gran variedad de aplicaciones prácticas, es obvio que el sistema de cuota y contribución compensatoria constituye un concepto muy amplio que puede adaptarse al contexto de cada nación y a sus necesidades, más que un modelo uniforme.

No obstante, existe un asunto que unifica claramente el enfoque de la política de cuotas y contribuciones compensatorias. La política engloba el concepto de una obligación social a nivel nacional para equiparar las oportunidades de empleo para personas con discapacidad. La cuota concreta el estándar que se espera cumplan las empresas. El Estado puede fomentar e incentivar el cumplimiento de esta obligación, pero la responsabilidad última recae sobre las empresas en su calidad de empleadores. El principal propósito de las contribuciones compensatorias es fomentar que las empresas cumplan su cuota, no aumentar los ingresos.

Historia de los sistemas de cuota y contribución compensatoria

Históricamente, la política de cuotas ha sido una medida típicamente europea¹, favorecida también en Japón desde 1960.

¹ Para más información sobre el sistema de cuotas en Europa, ver Lisa Waddington (1994) "Legislating to employ people with disabilities: The European and American way". *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 1,4, 367-95.

Sus orígenes se remontan hasta la Primera Guerra Mundial, con normativas y leyes en Alemania y Austria para promover la integración de soldados heridos de guerra. Las propuestas para reservar puestos de trabajo para veteranos de guerra con discapacidades por medio de sistemas de cuota se empezaron a debatir a nivel internacional en la Conferencia de Aliados de 1920, que recomendó que los gobiernos nacionales adoptaran legislación que obligase a las empresas públicas y privadas a contratar ex soldados con discapacidad. Un comité de expertos reunido en 1923 bajo los auspicios de la OIT apoyó el uso de imperativos legales para promover el empleo de antiguos soldados con discapacidad y propuso que las empresas con cierto número de empleados quedaran obligadas por ley, con la excepción de aquéllas que experimentasen determinadas dificultades. Las empresas exentas de esta obligación o las que no alcanzaban el porcentaje estipulado estarían obligadas a abonar una multa o una tarifa fija.

El principio de obligación legal sobre empresas con determinado volumen, con multa o contribución compensatoria para aquéllas que no cumplieren se adoptó en diferentes países a principio de la década de los 20, entre los cuales se incluye Polonia², y constituyó la base de la actual legislación en Austria, Francia, Alemania e Italia.

Con el paso de los años, los sistemas de cuota se ampliaron para cubrir a los civiles con discapacidad derivada de la guerra, víctimas de accidentes laborales y, por último, personas con discapacidad carentes de seguro. Hacia el final de la segunda Guerra Mundial, se reforzó el principio de cuotas como consecuencia de una recomendación de la Conferencia de la OIT, celebrada en Philadelphia en 1944 para garantizar igualdad de oportunidades de empleo para los trabajadores con discapacidad, y para que las empresas se vieran animadas, y a veces obligadas, a emplear una cuota razonable de trabajadores con discapacidad. La mayoría de los países que contaban con sistemas de empleo obligatorio ampliaron su ámbito en los años de la posguerra; y algunos, incluidos el Reino Unido y los Países Bajos, adoptaron legislación sobre cuotas por primera vez (si bien estos dos países han abandonado los sistemas obligatorios). Estos primeros sistemas estaban diseñados para operar en situaciones de pleno empleo.

Consiguientemente, Grecia, Luxemburgo y España se unieron a esta tendencia (e Irlanda y Bélgica adoptaron sistemas para el sector

² Madhav R. Kulkarni (sin fecha) *Quota Systems and Employment of the Handicapped: Experiences in three countries*, Michigan State University.

público). Este principio se reforzó en los países miembros de la Unión Europea por medio de la Recomendación de la Comisión Europea de 1986. Mientras dos tercios de los países miembros de la Unión Europea cuentan actualmente con alguna forma de sistema de cuotas, debe reconocerse que determinados sistemas están diseñados e implantados de forma limitada y poco efectiva³.

Fuera del ámbito de la Unión Europea, en los países de Europa Central y Oriental, las cuotas eran comunes después de la Segunda Guerra Mundial, si bien con un sistema económico mandatorio que destinaba a los trabajadores a un puesto de trabajo. En la década de los 90, varios de estos países, incluidos Bielorrusia, Lituania y Ucrania, han aprobado legislación sobre el sistema de cuotas que se aplicará sobre el sector privado.

El sistema de cuotas japonés data de 1960 (el sistema de contribución compensatoria se introdujo en 1976). Egipto, Turquía y Malasia tienen sistemas de cuotas que se extienden al sector privado⁴. También se incluyen estipulaciones referentes a cuotas en la legislación de países no industrializados como Angola, Mauricio, Filipinas y Tanzania⁵.

Desarrollo de los sistemas de cuota y contribución compensatoria

Sólo una pequeña parte de los países de la Unión Europea cuentan con sistemas de cuota y contribución compensatoria. En Austria y Alemania, la figura de contribuciones compensatorias sobre las empresas que incumplen su obligación de emplear trabajadores con discapacidad data de 1920 y de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, respectivamente, mientras que en Francia, el pago que un contribución compensatoria como alternativa al empleo directo se introdujo con las reformas de 1987.

³ Para más detalles sobre el funcionamiento del sistema de cuotas en los países de la Unión Europea, ver Patricia Thornton y Neil Lunt (1997) *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review*, York: Social Policy Research Unit.

⁴ Suresh C. Ahuja (de) (1992) *Social Security and Other Benefits for the Blind*, París: World Blind Union.

⁵ Willi Momm y Masaaki Iuchi (1998) "International labour standards and national employment legislation in favour of disabled persons". 17.14-17.18 en J.M. Stellman (ed) *Encyclopaedia of Occupational Health and Safety*, 4ª Edición, Vol. 1. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Desde 1989, varios "países en periodo de transición" han adoptado legislación referente a los sistemas de cuotas y contribuciones compensatorias en el contexto de una nueva economía de mercado; por ejemplo, la República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, la Federación Rusa y la República Eslovaca. China cuenta actualmente con este sistema, y los países africanos y asiáticos que cuentan con sistemas de cuota y contribución compensatoria, a menudo sin implantar, incluyen Marruecos, Túnez, Azerbaiyán, Pakistán, Tailandia y Vietnam⁶.

Consecuentemente, estamos ante una nueva oleada de sistemas de cuota y contribución diseñados bajo circunstancias especiales.

Principios de los sistemas de cuota y contribución compensatoria

A medida que se desarrollaban los sistemas de cuota en Europa, sus principios fundamentales se abrían a diferentes interpretaciones. El principio original de la obligación moral o el deber quedaba diluido en el tiempo a la vez que los beneficiarios de los sistemas de cuotas se ampliaban a grupos que se sumaban a los veteranos de guerra con discapacidades y a las víctimas de accidentes laborales.

Actualmente, se reconoce que el sistema de cuota es una forma de acción positiva, puesto que su finalidad es conseguir igualdad de empleo para un grupo de personas que están poco representadas en el mundo laboral. Las cuotas pueden también reducir la discriminación negativa, ya que se fomenta que las empresas amplíen sus oportunidades a personas cualificadas que, de otro modo, serían discriminadas sobre la única base de su discapacidad. Sin embargo, existe la opinión opuesta, a menudo defendida por los críticos en países como los Estados Unidos, que no cuentan con tradición en el sistema de cuotas, de que la obligación de empleo supone que las personas con discapacidades más graves no son capaces de competir y conseguir empleo por mérito propio. Consecuentemente, tales críticos conciben el sistema de cuotas como la obligación de dar prioridad a las personas con discapacidad sobre la única base de la compasión. El sistema de cuotas y contribuciones compensatorias, por otro lado, puede verse como *fomento* en lugar de castigo.

Los principios que apoyan los sistemas de contribución compensatoria son, en términos generales, similares: en esencia, todas las

⁶ Información facilitada por la OIT.

empresas, por encima de un volumen determinado, deberían contribuir al empleo de los trabajadores con discapacidad, preferentemente por medio de la provisión de empleo y, si eso no fuera posible, por medio de contribuciones económicas. Su objetivo es maximizar el empleo, más que conseguir ingresos. En Alemania, no está permitido compensar la obligación de emplear trabajadores con discapacidad con contribuciones económicas. Igualmente, en Japón, las empresas que contribuyen económicamente quedan de todos modos vinculadas a la obligación de empleo de personas con discapacidad física. En Francia se espera que las contribuciones voluntarias se realicen únicamente una vez agotadas todas las posibilidades de cumplir la obligación legal de empleo (contratación de trabajadores con discapacidad, sub-contratación con el sector de empleo protegido o implantación de un programa de integración acordado).

La función específica de la contribución puede variar, si bien sus principios son invariables. En Alemania, no actúa como elemento financiador de rehabilitación ni como instrumento de coerción, sino que se trata de un mecanismo de equalización: la contribución pagada por las empresas que no emplean el número prescrito de personas con discapacidad se redistribuye entre aquéllas que sí lo cumplen para cubrir los gastos extraordinarios en que incurrir. En Japón, las contribuciones se distribuyen de acuerdo con el principio subyacente de promoción de la responsabilidad colectiva para cubrir los costes de las empresas que emplean trabajadores con discapacidad. En Francia, la política reconoce los problemas económicos que sufren ciertas empresas y permite a aquéllas que no se encuentran en situación de contratar, formar o favorecer el empleo de personas discapacitadas liberarse de sus obligaciones por medio de contribuciones a un fondo de ayuda a la integración de personas con discapacidad en empresas que pueden apoyar tal iniciativa.

Los sistemas de cuota en su contexto

Con el paso del tiempo, el sistema de cuotas se ha convertido en una más de las muchas medidas políticas que trabajan de manera simultánea para promover el empleo de las personas con discapacidad en el mercado laboral abierto: rehabilitación, preparación para el empleo y servicios de colocación; apoyo en el empleo, incentivos económicos para empresas y empleados; ayudas económicas para la adaptación de puestos de trabajo; promoción del cambio de actitudes y acciones voluntarias por parte de las empresas y legislación para penar la discriminación por razones de salud o discapacidad. Dentro

de este conjunto de políticas, los sistemas de cuotas han perdido su exclusividad y se consideran potencialmente viables solo cuando se encuentran apoyados por otras medidas complementarias. De hecho, el carácter restrictivo de la obligación de empleo, la limitación de la capacidad administrativa y la inadecuación de las sanciones pueden limitar seriamente el impacto de la política de cuotas y reducir su credibilidad.

Así, son necesarios otros instrumentos políticos que refuercen la importancia de las cuotas. Estos instrumentos son a menudo, más importantes que la legislación sobre cuotas propiamente dicha. Frecuentemente, las empresas se oponen a las cuotas, pero los sindicatos a menudo las consideran el único medio de ejercer presión para que las empresas cumplan su obligación social para con los trabajadores discapacitados. Sin embargo, no tiene sentido regular el empleo obligatorio de personas con discapacidad mientras no se cumplan determinadas condiciones, en especial la existencia de puestos de trabajo adecuados y accesibles y trabajadores discapacitados con la formación y la capacidad de realizar las tareas que exigen estos puestos. Los gobiernos tienen la obligación de garantizar que se cumplan estas condiciones para convertir en realidad la integración en el mercado laboral abierto. No es legítimo utilizar regulaciones tales como las cuotas para imponer sobre las empresas la responsabilidad del empleo de personas con discapacidad cuya formación, potencial laboral o actuación estén sensiblemente reducidas.

En los países de Europa Central y Oriental, la cuota (o, más concretamente, el sistema de cuotas y contribuciones) parece ahora ser la respuesta política estándar a los problemas laborales de las personas con discapacidad. Especialmente en los países en estado de transición, el sistema de cuotas y contribuciones es el elemento esencial de las nuevas políticas para la promoción del empleo abierto para personas con discapacidad en las nuevas economías de mercado. Como ya mencionamos, desde 1991 muchos de estos países han adoptado los sistemas de cuotas y contribuciones en su legislación, si bien no todos se han implantado. China también ha adoptado un sistema de cuotas y contribuciones.

Al introducir los sistemas de cuota y contribución, estos países buscan modelos en los sistemas más establecidos y adaptan los detalles a sus propias circunstancias nacionales. Al trasladar el concepto de un entorno cultural y económico a otro puede perderse el principio básico de obligación de empleo de personas con discapacidad. Esto es particularmente posible si los sistemas todavía no están pre-

parados para formar una mano de obra con discapacidad adecuadamente preparada o puestos de trabajo accesibles para ellos. Cuando se legisló el sistema de cuotas y contribuciones en la República Federal de Alemania en 1974, la cuota del seis por ciento constituía una aspiración real; en 1982, la cuota media alcanzada era del 5,9%. En la mayoría de los nuevos sistemas de cuotas y contribuciones, por el contrario, la cuota está muy lejos de alcanzarse y el objetivo del sistema es más la recaudación de fondos.

Debemos señalar que, mientras que el sistema de cuotas sigue siendo una opción de la política nacional en Europa, el interés se está desviando hacia un enfoque dirigido a la no discriminación, basado en un entendimiento particular de por qué las personas con discapacidad se encuentran desfavorecidas en el mercado laboral y son necesarios nuevos mecanismos para la supresión de las barreras que encuentran. Alguno países han contemplado los Estados Unidos, Australia y Canadá, países que nunca han favorecido las cuotas. En 1995, el Reino Unido sustituyó su ineficaz y anticuado sistema de cuotas por legislación anti-discriminación. Irlanda intenta adoptar legislación contra la discriminación laboral. Suecia prepara la legislación para penar la discriminación por razones de discapacidad. La Constitución de Alemania se ha visto modificada, así como el Código Penal de Francia y Finlandia, para penar la discriminación por cuestiones de discapacidad. También a nivel europeo ha cambiado el enfoque de la formulación de políticas. Un paso importante lo constituyó la Comunicación sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de la Comisión Europea, que tiene como objetivo dar "un ímpetu renovado al enfoque de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad basado en los derechos".

Políticas de redistribución de contribuciones

Los sistemas de cuotas se están convirtiendo en una importante fuente de ingresos para financiar medidas que facilitan la entrada o permanencia de las personas con discapacidad en el mercado laboral abierto.

Así, han surgido dos modelos de redistribución de fondos:

1. El modelo de Europa Occidental y Japón, que utiliza los fondos principalmente para invertir en una serie de medidas para mejorar el eficiencia laboral de los trabajadores con discapacidad y

para eliminar las desventajas que puedan encontrar (o crean que pueden encontrar) las empresas al contratar o conservar trabajadores discapacitados.

2. El modelo Europa Oriental y China, que favorece el uso de los fondos como incentivo económico para las empresas que emplean personas de difícil colocación, es decir, como forma de compensación por la contratación de un trabajador cuya capacidad laboral está reducida.

Otra posibilidad, patente en Europa Oriental, es utilizar los fondos para propósitos ajenos a la integración de personas con discapacidad en el mercado laboral, en respuesta a la considerable presión pública para utilizar los fondos en otras actividades relacionadas con la discapacidad. Tales tendencias pueden alejar el sistema de las estrategias nacionales para la promoción del empleo de las personas con discapacidad, ya que desvían los fondos para satisfacer las expectativas de otros grupos de interés. En el peor de los casos, está práctica podría ser contraproducente para el empleo directo de las personas con discapacidad.

La aparición de fondos nacionales en algunos países ha cobrado importancia a la hora de implantar una política nacional de empleo para personas con discapacidad. No obstante, estos recursos son, por definición, solamente temporales: una vez alcanzados los objetivos de empleo, no existirán fondos. Consecuentemente, los fondos no pueden sustituir los presupuestos nacionales ni reemplazar los programas que el Estado tiene la obligación de proporcionar en relación con los derechos de las personas discapacitadas. Un impuesto especial sobre las empresas, condicionado al cumplimiento de la cuota no podrá exonerar al gobierno de su responsabilidad de crear un sistema que garantice la preparación para el empleo y la igualdad de trato y de oportunidades de las personas con discapacidad.

Fondos Nacionales para la Rehabilitación

Sin embargo, la realidad actual es que el volumen de los fondos captados requiere la formación de organismos legales que administren la captación y la distribución de los fondos obtenidos a partir de las contribuciones; esto puede añadir competencias a organismos ya existentes, como en el caso de Alemania y China, o suponer la creación de organismos especiales para este propósito, como en Francia. Ambas alternativas se engloban bajo en epígrafe de "fondos nacio-

nales de rehabilitación". Debemos señalar que en algunos países, tales como Bélgica, los fondos nacionales de rehabilitación se crearon a partir de fondos derivados de impuestos y seguros. Otra alternativa a las contribuciones de las empresas son los fondos obtenidos por loterías: En España, la ONCE, organización no gubernamental, gestiona un importante fondo de rehabilitación basado en este recurso. En algunos países, existen fondos de rehabilitación que no se destinan únicamente a la rehabilitación profesional y que se financian a partir de recursos nacionales y voluntarios, entre los que se incluyen las contribuciones de las empresas.

La mayoría de estos fondos tienen una importancia estratégica notable en relación con el éxito de las políticas nacionales de empleo para personas con discapacidad. En particular, en países que cuentan con tradición en la dotación presupuestaria para el apoyo a la política de empleo para personas con discapacidad, estos fondos nacionales siguen siendo esenciales a la hora de promover el avance de las políticas de empleo. No obstante, a largo plazo, es muy probable que tengan que asumir un carácter de complemento y apoyo, más que de provisión de fondos en exclusiva.

Los fondos nacionales de rehabilitación, si bien funcionan en nombre del Estado, gozan de una relativa autonomía de gestión. Es importante garantizar que estén debidamente gestionados y controlados. La transparencia, el uso debidamente definido de los fondos, las adecuadas estrategias de captación y redistribución y la evidencia de resultados son cuestiones de vital importancia a la hora de mantener la credibilidad en los mismos por parte del público y el compromiso de las empresas de facilitar el empleo de personas con discapacidad.

Estructura del informe

Este informe se encuentra estructurado en tres partes. La primera constituye una descripción de los sistemas de cuotas y contribuciones, las políticas de redistribución y la gestión de los fondos en Francia, Alemania, Polonia y Japón, junto con un esbozo de los sistemas de Austria, China y Hungría. En el Anexo se ofrece información más detallada sobre los sistemas de seis de estos países.

La segunda parte debate los puntos clave del diseño y la implantación del sistema de cuotas y contribuciones. En cuanto a la formulación de objetivos, se pregunta: ¿Qué objetivos intenta conseguir el sistema y a quién van dirigidos? ¿Qué relación existe entre los ob-

jetivos y las políticas nacionales de empleo de personas con discapacidad? ¿Qué principios apoyan las contribuciones de las empresas? En cuanto a la puesta en funcionamiento de las políticas, debate: ¿Qué medidas deben financiarse para conseguir los objetivos deseados? ¿Qué criterios deben aplicarse para definir a contribuyentes y beneficiarios? ¿Cómo debe fijarse el nivel de la contribución?

La tercera parte estudia la gestión y el funcionamiento de los fondos nacionales de rehabilitación. Se pregunta: ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones y quién lo supervisa? ¿Cómo debe estructurarse y gestionarse el fondo? ¿Cómo puede optimizarse la información de los contribuyentes y los beneficiarios? ¿Qué medidas son necesarias para el éxito y cómo puede recopilarse evidencia sobre los resultados?

PARTE I
INFORMES NACIONALES

Francia, Alemania, Polonia, Japón

INFORMES SUMARIOS

Austria, China, Hungría

EL SISTEMA EN FRANCIA ⁷

La integración profesional de las personas con discapacidad se encuentra actualmente definida en la ley del 10 de Julio de 1987. El dato distintivo de la legislación es la obtención de resultados, en contraste con la ineficaz legislación anterior. El ámbito de las reformas derivadas de la adopción de la ley no puede evaluarse sin tomar en consideración las características de la legislación anterior.

Desarrollo histórico del sistema francés

Las primeras regulaciones sociales aparecieron en Francia al término de la Primera Guerra Mundial para rehabilitar el gran número de víctimas de guerra. La ley del 26 de Abril de 1924 tomó, pues, en consideración las dificultades encontradas por los trabajadores cuya capacidad física había quedado afectada, limitándose a víctimas de guerra y categorías asimilables. Estas personas tenían garantizado un puesto de trabajo, pues las empresas tenían la obligación de contratar un diez por ciento de sus trabajadores dentro de esta categoría. El estatus de trabajador con discapacidad debía certificarlo una comisión especial a nivel de administración local del Département.

Una estructura más ambiciosa surgió de la ley marco sobre personas con discapacidad del 30 de Junio de 1975, que constituye una verdadera declaración de los derechos de las personas con discapacidad y tiene como base un amplio consenso. En particular, descartó la noción de asistencia, sustituyéndola por la de solidaridad. Estipula que "la prevención y la identificación de discapacidades, la asistencia médica, la educación, la formación y el asesoramiento, el empleo, la garantía del salario mínimo, la integración y el acceso a activida-

⁷ Basado en "Legal Framework in France for the Vocational Integration of Disabled People" presentado en la Conferencia Internacional sobre Política y Gestión de Fondos de Rehabilitación por Gérard Bollée, Presidente; Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)

des deportivas y de recreo para menores y adultos con discapacidades físicas o mentales constituirán una obligación nacional".

Los organismos legislativos encargaron a COTOREP una comisión administrativa del Département presidida por el Ministro de Trabajo del Département para el reconocimiento del estatus de trabajador discapacitado. Puede reconocer uno de tres grados de discapacidad, proponer soluciones y conceder ayudas económicas. COTOREP es el punto de partida para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de las medidas específicamente diseñadas para facilitar la integración. Es esta agencia la que dirige al trabajador con discapacidad hacia la formación o el empleo, en un entorno abierto o protegido, según su preparación y habilidades.

En cuanto a la integración en el empleo abierto, la creación de los EPSR (Equipos de Preparación y Evaluación de la recolocación) representa una innovación importante. Los EPSR, junto con la agencia nacional de empleo (ANPE) están a cargo de la asistencia a las personas discapacitadas durante la fase de rehabilitación y de facilitar su recolocación profesional. Los EPSR buscan empresas que puedan emplear personas con discapacidad, ofrece asesoramiento sobre los tipos de empleos con mayor demanda y comprueban periódicamente las condiciones de empleo en las que ha tenido lugar la integración profesional. Su principal cometido es, pues, encontrar empleo a largo plazo. La ley marco estipula la creación de un EPSR por Département, que puede ser público o privado y que deberá tener cuatro empleados.

Sin embargo, la ley de 1975 no alteró los requisitos referentes a la obligación de empleo, que para las empresas suponía tan sólo respetar los procedimientos. El Código Laboral obligaba a las empresas a reservar determinado porcentaje de puestos para personas con discapacidad durante un periodo de 15 días, durante el cual se daría prioridad a los candidatos presentados a través del ANPE. Los directivos de las empresas privadas deberían designar los empleos que habían reservado para cumplir con la cuota.

El resultado de la implantación del procedimiento no fue el esperado, pues la eficacia del sistema dependía de que el programa de colocación pudiera presentar sus candidaturas con la rapidez necesaria. Entre 1975 y 1987, la demanda general de mano de obra descendió de manera preocupante en Francia, y las cifras de desempleo aumentaron de 0,8 a 2,7 millones, es decir, el 10% de la población laboral. Esta tendencia dificultó en gran manera la consecución de los objetivos de ANPE y EPSR.

Pese a su fracaso, esta etapa es digna de mención, puesto que por primera vez, la ley responsabilizaba a las empresas de la determinación de empleos que podían identificarse como adecuados para personas con discapacidad y, tal como deseaban los legisladores, se consultaba a los expertos en empleo antes de tomar una decisión. El defecto del sistema se deriva de que el tipo de discapacidad de los candidatos para cada puesto y su preparación estaban predeterminadas.

La ley de Julio de 1987

La ley del 1º de Julio de 1987 demostró el deseo de los legisladores de "crear un momentum al hacer el empleo accesible a los trabajadores con discapacidad tomando en consideración las limitaciones económicas de las empresas y haciéndoles participar activamente en su política".

La filosofía general de la ley, en términos empresariales, consistía en reorientarse de una obligación procesal a una basada en los resultados. Las reformas introducidas en esta ley se estructuran en tres líneas: establecimiento de una cuota para personas con discapacidad, definición de los beneficiarios de la cuota y cuatro formas de cumplimiento de la obligación de empleo por parte de las empresas.

Primero, la fijación de la cuota de empleo. Tanto el sector público como el privado quedaron sujetos a la obligación de emplear un seis por ciento de su personal de las categorías de trabajadores con discapacidad. Todas las empresas con 20 o más trabajadores asalariados están vinculados por esta ley. En las empresas con múltiples localizaciones, esto se aplica a cada una de las localizaciones individualmente. Una persona discapacitada puede contabilizarse como una unidad, unidad y media, dos unidades o más, según la categoría de su discapacidad, y otros criterios referentes a edad y estatus.

En segundo lugar, la ley consolidaba las regulaciones referentes a las empresas sujetas a la obligación de empleo. Los beneficiarios de tal obligación son:

- Personas con discapacidad registradas como tal por COTOREP, que constituyen el grupo más numeroso de personas empleadas en empresas.
- Víctimas de accidentes laborales o enfermedades relacionadas con la actividad laboral con incapacidad permanente parcial de un diez por ciento mínimo.

- Beneficiarios de pensiones por discapacidad, siempre que tal incapacidad haya reducido la capacidad laboral y salarial del individuo en dos tercios.
- Víctimas de guerra que reciban pensión militar por discapacidad y categorías asimilables.

En tercer lugar, la ley permite a las empresas cumplir su obligación de empleo de varios modos no excluyentes parcial o totalmente: empleo de personas con discapacidad; sub-contratación con el sector de trabajo protegido (equivalente y limitado al 3% de la cuota de empleo), implantación de un programa anual o plurianual para el empleo de las personas con discapacidad y, finalmente, una de las innovaciones de la reforma: abono de una contribución al AGEFIPH, el fondo para la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad. Este último caso se aplica cuando no pueden cumplirse las medidas precedentes.

La ley fija la contribución anual al fondo en 300, 400, o 500 veces el salario mínimo por hora de trabajo no cubierta, dependiendo del volumen de la empresa. Esta cantidad representa entre 13.000 y 18.000 francos anuales por "unidad" no empleada, según el tamaño de la empresa.

El Fondo

AGEFIPH se constituyó legalmente en Julio de 1987 y empezó su funcionamiento en 1989. Su cometido, definido por ley, es "contribuir económicamente a la búsqueda y la conservación del empleo de personas con discapacidad dentro de un entorno laboral regular". Sus actividades se guían por tres normas:

Primero, el Fondo no se considera sustitutivo del Estado, puesto que las actividades que financia son nuevas y se añaden a la asistencia pública existente.

Segundo, en cuanto al uso de los recursos del fondo, la ley de 1987 estipula tres campos prioritarios:

- El coste extraordinario de las actividades formativas (monitores, actividades de pre-formación, etc. para personas con discapacidad)
- Innovaciones empresariales y actividades de investigación (adaptación del puesto de trabajo)

- Todas las medidas necesarias para la evaluación de los trabajadores con discapacidad en su integración profesional o laboral (desarrollo de los EPSR, primas para promover el empleo de personas con discapacidad en empresas, etc.)

En tercer lugar, AGEFIPH opera exclusivamente con empresas del sector privado o por organismos de dirección pública, pero regidos por la misma legislación que las empresas privadas. El Estado y los organismos locales que no contribuyen el Fondo quedan excluidos de sus actividades. Sin embargo, la financiación puede aplicarse a empresas que no están sujetas a la obligación de empleo, es decir, empresas con menos de 20 trabajadores asalariados.

El fondo se encuentra gestionado por una asociación nacional regida por el derecho privado creada con ese propósito específico y cuyos estatutos están reconocidos por el Ministerio de Trabajo. Se trata de un organismo colegiado con una Junta Directiva que comprende cuatro "colegas" en representación de sindicatos, organizaciones de empresarios, asociaciones nacionales de personas con discapacidad (ONG) y, finalmente, personas cualificadas nombradas por los tres organismos precedentes y por el Estado.

El Estado, por tanto, no es miembro de AGEFIPH, si bien la asociación está bajo la supervisión de las autoridades públicas. El Ministerio de Trabajo debe aprobar el programa y el presupuesto de actividades para cada año, así como el informe sobre el uso de las contribuciones durante el año previo. Además, el controlador del Estado fue nombrado en Septiembre de 1991 para operar como auditor financiero en nombre del Estado *a posteriori*.

Desde sus comienzos, los derechos y responsabilidades sobre la orientación y definición de la práctica del Fondo recae sobre la Junta Directiva. El Presidente lleva a la práctica las decisiones tomadas por la Junta y supervisa el funcionamiento de la asociación.

Sin descartar su vocación nacional como fondo para el desarrollo, AGEFIPH apuntó en seguida a una expansión de su presencia geográfica. Actualmente, existen 17 delegaciones regionales que cubren la totalidad del país. Desde Enero de 1995, cerca del 90% de la financiación se decide a nivel regional, mientras que el 10% restante se gestiona a nivel nacional.

La gestión de AGEFIPH se organiza en torno a tres principales divisiones dirigidas por el Presidente. El cometido del Directorado

Regional de Coordinación y Desarrollo es implantar la política definida por la Junta Directiva y aprobada por el Estado; también está a cargo de la dirección de la red de delegaciones regionales y del análisis de las actividades y avances. El Directorado de Asuntos Generales y Económicos gestiona las finanzas del fondo, sus recursos humanos, informáticos, etc. Finalmente, el Supervisor General garantiza que la delegación regional siga los procedimientos internos y que los proyectos financiados por AGEFIPH cumplan todos los requisitos necesarios. Comprender un departamento de auditoría externo y un departamento de inspección interno.

Programas de intervención

AGEFIPH ha diseñado cuatro programas de intervención orientados a la provisión de soluciones concretas adaptadas a sus distintos socios en lo referente a personas con discapacidad. Los cambios de los programas reflejan el deseo constante de mejorar su intervención. El presente programa se centra en las "17 medidas para el empleo de personas con discapacidad" (ver más adelante) y lleva en funcionamiento desde Junio de 1994. Tal como con los tres programas anteriores, el actual se orienta a desarrollar una complementariedad con el resto de los sistemas, en particular con estatales. Estos programas intentan cumplir cuatro objetivos principales:

- Mejorar las habilidades profesionales
- Movilizar el mundo empresarial (patronales, sindicatos...)
- Aumentar los modos de obtener la integración
- Responder a las barreras técnicas que encuentran las personas con discapacidad.

Los objetivos no son exclusivos y pueden combinarse o usarse sucesivamente.

Primer objetivo: Preparar a las personas para el trabajo

El concepto de preparación para el empleo debe entenderse como el conjunto de acciones encaminadas a la adquisición de las habilidades necesarias para realizar adecuadamente un trabajo. Esto incluye orientación profesional y valoración profesional para definir las

perspectivas profesionales, formación complementaria y adquisición de las habilidades profesionales. La formación profesional va a menudo acompañada de programas alternantes de formación en el empleo, en centros y experiencias de aprendizaje como primer medio de establecer relaciones contractuales entre empresas y jóvenes con discapacidad.

<i>Medidas</i>	<i>Beneficiarios del subsidio</i>			
Concienciación de la comunidad empresarial				
— Información y concienciación	○			□
— Asesoramiento diagnóstico a las empresas	○			
Preparación de las personas con discapacidad				
— Valoración profesional	○			□
— Contratos de aprendizaje	○	▲		□
— Contratos de prácticas	○	▲		□
— Formación complementaria y dinamización				□
— Formación profesional	○	▲		□
Acceso y conservación del empleo				
— Conservación del empleo y colocación de la personas discapacitada	○			
— Creación de actividades	○	▲		
— Colocación de la persona discapacitada			◇	□
— Primas por contratación	○	▲		
Asistencia en el empleo				
— Adaptación de puestos de trabajo	○			
— Accesibilidad del puesto de trabajo	○			
— Apoyo y valoración de la integración	○	▲		□
Entorno protegido e innovaciones				
— Cesión de empleados a empresas	○		◇	
— Acercamiento de los sectores público y protegido	○		◇	
— Subsidios para la innovación	○			□

Clave: ○ empresa ▲ Persona con discapacidad
 ◇ Entorno protegido
 □ Mediadores (agencias de formación y valoración a cargo de la integración o recolocación)

Cuando se aprobó la ley de 1987, se redactó un informe señalando las debilidades del sistema de formación para jóvenes con discapacidad. A pesar de que la ley marco de 1975 requería la colocación de jóvenes discapacitados en un entorno escolar abierto en la medida

de lo posible, el número de escuelas de formación seguía resultando insuficiente, sin la necesaria diversificación y pobremente distribuido por el país, además de no adaptarse a las personas con discapacidades graves.

La formación profesional, en particular, depende del sector especializado. Los 75 centros de rehabilitación profesional y los 10 centros de formación profesional pueden atender a 10.000 alumnos, a razón de 6.000 a 8.000 personas al año. Esto llevó a las autoridades públicas a ampliar la oferta de formación y a emprender una política de normalización. Desde su comienzo, AGEFIPH funciona de acuerdo con este doble objetivo y su actuación complementa la del Estado. En primer lugar, AGEFIPH financió gran parte del aumento de la oferta de formación: formación normalizada, programas especiales y sesiones formativas financiadas por el Estado para desempleados de larga duración. La financiación se destinó originariamente a cubrir los costes extraordinarios relativos a la discapacidad y, después, para aumentar la oferta de formación.

En este aspecto, debe señalarse la actuación llevada a cabo desde 1990 en colaboración con la Agencia Nacional de Empleo: En cinco años, más de 10.000 personas con discapacidad han recibido cursos de formación e integración profesional co-financiados por AGEFIPH. De forma similar, un acuerdo firmado en 1992 con la Asociación para la Formación Profesional de Adultos posibilitó la financiación de un medio de integración individual para casi 1.000 personas y la oferta de formación para entre 2.000 y 4.000 personas en 1995.

En segundo lugar, el objetivo era extender la oferta regional de formación por medio de programas regulares de formación profesional y prácticas. Este era el objetivo del programa establecido en Febrero de 1992 por AGEFIPH bajo el título "Programa Regional para la Formación Profesional de las Personas con Discapacidad". Este programa se estructura por medio de acuerdos firmados con los Consejos Regionales y en algunos casos, con el Estado. Está principalmente abierto a desempleados y también a personas asalariadas como parte de un plan de formación o reciclaje. De los 2.800 puestos disponibles en 1995 a través de 465 agencias de formación (incluidos 215 centros de formación por aprendizaje) más de 1.400 alumnos empezaron su formación, 400 de los cuales en calidad de aprendiz. Este programa cubre actualmente 8 regiones y progresivamente se ampliará a 8 más.

Entre 1990 y 1996, las actividades de preparación para el empleo recibieron un total de 1.296 millones de francos, lo que supone en tér-

minos medios, un tercio de la financiación de AGEFIPH, sin incluir primas a ala contratación. Una valoración de un grupo de beneficiarios de AGEFIPH elaborada en 1996 muestra que la ayuda económica a la formación es muy apreciada por las personas con discapacidad, ya que contribuye a aumentar el nivel de cualificación, inicialmente bajo, y también a la contratación a largo plazo. Lo que se conoce con el nombre de formación continua orientada a garantizar el desarrollo profesional y mantenerse al día de los cambios tecnológicos también ha representado un papel de importancia, si bien se discutirá más adelante en el apartado dedicado a la conservación del empleo.

Segundo objetivo: movilización de empresas y sindicatos

La integración en el mercado laboral ordinario requiere una total movilización del mundo empresarial, más aún en periodos de alto desempleo y estancamiento económico. Para conseguirlo, deben movilizarse todos los agentes económicos: ejecutivos, asalariados, representantes de asociaciones profesionales y sindicatos, así como otras instituciones.

En este contexto, AGEFIPH hace uso de campañas de concienciación y asesoramiento diagnóstico de las tres formas siguientes:

- Actuación a largo plazo orientada a mejorar la concienciación y receptividad de los ejecutivos. Esta actuación a menudo se encarga a asociaciones empresariales tales como patronales, asociaciones de comercio y algunas cámaras de comercio y redes afines (GIRPEH, OHE-PROMETHEE). Las campañas de concienciación financian visitas a empresas, sesiones formativas, reuniones y campañas de comunicación.
- Las medidas de información y concienciación están, pues, a cargo de los sindicatos y así, en 1990, se firmaron acuerdos con los sindicatos nacionales. Estas actuaciones incluyen reuniones para la concienciación y sesiones formativas de varios días de duración, y can dirigidas a representantes de las asociaciones empresariales, comités de salud, seguridad y condiciones laborales, delegados sindicales y dirigentes sindicales a nivel local y de Département.
- En algunas empresas se emprende acción directa en respuesta a las necesidades específicas referentes a la integración y la conservación del empleo. El programa de asesoramiento diag-

nóstico dota a las empresas de métodos y avances para la integración de las personas con discapacidad en el trabajo o para la conservación del mismo.

Además de esta actuación, AGEFIPH contribuye directamente a su objetivo principal: acceso al empleo y retención del mismo para las personas con discapacidad.

Gran parte de su financiación se destina a proporcionar asistencia directa en la contratación. En 1990, AGEFIPH estableció un programa para facilitar la contratación de personas discapacitadas por medio de primas a las empresas, que complementaba la ayuda estatal. Tiempo después, la prima por contratación ha cambiado en cuanto a sus beneficiarios, tipos de contratos y cuantía. Actualmente, la prima por contratación de personas con discapacidad se concede en caso de contratos indefinidos o de una duración superior a doce meses.

El programa ha alcanzado sus objetivos principales. De hecho, los tipos de contratos primados son en su mayoría a jornada completa y de duración indefinida. Dos tercios de los contratos son en empresas con menos de veinte empleados, que no están vinculadas a la obligación de empleo. También una de cada cuatro empresas afirma que no habría contratado trabajadores con discapacidad sin este incentivo. La prima también tiene efectos sobre la integración: Después de cuatro años, el 55% de las personas con discapacidad contratadas conserva el mismo empleo.

Al comenzar el contrato, se concede a la persona discapacitada una prima única de cuantía fija para fomentar una actitud positiva en la búsqueda del empleo.

Además de la asistencia directa, AGEFIPH realiza una importante labor al financiar organismo que ayudan a buscar empleo en entorno abierto. Desde 1989, el Fondo contribuye al desarrollo de nuevos Organismos para la Integración y la Colocación y financió el relanzamiento de los EPSR. Para igualar las prácticas de las distintas agencias, garantizar una mejor distribución geográfica y coordinar las actuaciones con mayor eficacia, el Estado y AGEFIPH firmaron en Febrero de 1994 un acuerdo referente a los EPSR y los Organismos para la Integración y la Colocación, cuyo objetivo era continuar la utilización de los programas de colocación, para lo cual se asignó un fondo de 140 millones de francos en 1996. Todos los Départements franceses cuentan con uno de estos organismos y se espera que en 1997 todos los puestos de trabajo que necesitan se hallen cubiertos.

En cuanto al sector de empleo protegido, la ley de 1987 buscaba desarrollar la cooperación entre las empresas y el sector protegido fomentando la subcontratación. Con el programa de 17 puntos de 1994, AGEFIPH subrayó la función de transición de empleo protegido a empleo abierto. Además del programa de "transición de los talleres protegidos a las empresas", AGEFIPH ofrece a ambos sectores la oportunidad de acercarse uno a otro. El objetivo en este caso es el desarrollo tecnológico de la subcontratación para mejorar la calidad de producción y permitir la mejora de la preparación de las personas que trabajan en talleres protegidos.

Una de las prioridades del Fondo es la conservación del empleo por las personas con discapacidad. En una época en la que las oportunidades de empleo en el sector secundario están en declive, es importante disponer de un medio de intervención rápida al enfrentarse a un potencial despido. Las medidas de conservación del empleo, creadas con carácter experimental en 1994 cumplen este objetivo. Posibilitan la financiación del periodo de transición que transcurre entre que una persona queda discapacitada y se encuentra una solución. Debida a su flexibilidad y al hecho de que la cuantía es fija, la empresa puede idear y llevar a la práctica una solución para la conservación del empleo. Los resultados han sido positivos: el 94% de los asalariados con discapacidad que disfrutaban de estas medidas siguen en sus puestos de trabajo y cerca del 60% de las empresas afirman que los habrían despedidos si no hubieran contado con apoyo económico.

La implantación de las medidas para la conservación del empleo contribuye a la presencia de personas con discapacidad en empresas, a la vez que ayuda a disminuir la reticencia de las empresas frente al empleo de personas con discapacidad, a las que consideran diferentes.

Por último, la formación de una empresa es una solución factible para muchas personas con discapacidad que desean dirigir su integración profesional directamente. En este caso, la asistencia de AGEFIPH es de carácter material y técnico. La subvención de AGEFIPH se adapta al proyecto y al capital requerido, con un máximo de 50.000 francos, y representa un ingreso complementario a la financiación del proyecto. El programa de creación de actividades se orienta básicamente a desempleados con discapacidad y ha producido 2.000 actividades empresariales al año.

Tercer objetivo: eliminar las barreras que encuentran las personas con discapacidad.

Como suplemento a la financiación pública y a la asistencia en el empleo y la formación, AGEFIPH a menudo ofrece asistencia específica para compensar la discapacidad. SU objetivo es facilitar la integración profesional, garantizar la autonomía del trabajador discapacitado o proporcionar a la empresa un medio para adaptarse al trabajador. La ayuda económica individualizada concedida a una persona con discapacidad para que pueda funcionar de forma autónoma en el entorno laboral incluye:

- Ayuda para adquirir equipamiento especial, tales como sintetizadores de voz, aparatos de vídeo o de reconocimiento de Braille o táctil para demandantes de empleo, estudiantes y aprendices. La cantidad máxima es de 50.000 francos y complementa la ayuda económica del Estado, la Seguridad Social y otros organismos públicos.
- Remuneración para asistentes en el trabajo temporales, tales como intérpretes y secretarios para demandantes de empleo, personas en periodo de formación y estudiantes de edad superior a 16 años.
- Financiación parcial para traslados, adquisición o adaptación de vehículos y gastos de transporte para personas con discapacidad empleadas, desempleadas o en periodo de formación que deseen acceder a un puesto de trabajo.

También las empresas reciben apoyo económico para la adaptación del puesto de trabajo y las tareas requeridas.

La accesibilidad al puesto de trabajo está contemplada en la ley marco del 13 de Julio de 1991, que estipula que los requisitos de accesibilidad se extiendan a los lugares de trabajo y oficinas con más de 20 empleados. AGEFIPH está a cargo del equipamiento y los trabajos de construcción que trasciendan el mínimo requerido legalmente. Específicamente, se han concedido subvenciones para facilitar la accesibilidad de edificios, pasillos y servicios, así como para adaptar las habitaciones de los jóvenes trabajadores que viven en residencias.

La adaptación de los puestos de trabajo es una de las principales áreas de actividades del Fondo. En su persecución de una política

activa, en 1992 AGEFIPH propuso hacerse cargo de la financiación de la adaptación de los lugares de trabajo en el sector del empleo abierto, competencia del Estado. También proporciona ayuda en el proceso de contratación, en la conservación del empleo, la formación continua o el establecimiento de un negocio. En 1996, 2.800 personas con discapacidad disfrutaron de las medidas de adaptación del puesto de trabajo, con un coste total de 94 millones de francos; en el 70% de los casos, estas medidas estaban directamente relacionadas con la conservación del empleo.

Resultados en perspectiva

Puede realizarse un análisis inicial de las actividades del Fondo desde su formación y, en especial del periodo comprendido entre 1991 y 1996.

La actuación del Fondo debe, en primer lugar, centrarse en el contexto socio económico de los últimos seis años. Francia atraviesa un momento especialmente difícil en cuanto a empleo y actividad empresarial. Así, se perdieron cerca de 650.000 puestos de trabajo de un total de 13,8 millones de puestos de trabajo no relacionados con la agricultura entre 1991 y el último trimestre de 1993; más tarde, después de dos años de ligero aumento de la demanda de empleo por cuenta ajena, el número de personas asalariadas descendió en un 0,1% en 1996, de un total de 13,3 millones de personas. El desempleo masivo de larga duración tiene un impacto especial sobre determinadas categorías de demandantes de empleo, en especial, personas con discapacidad.

Recursos

En cuanto a los recursos del Fondo, debemos recordar que la ley de 1987 ha ido complementándose: comenzando por una cuota del 3%, la obligación se ha ampliado al 6% desde 1991.

Desde 1992, la mitad de las 86.200 empresas sujetas a la obligación abonaban contribuciones a AGEFIPH.

El número de unidades de discapacidad no cubiertas se estabilizó en 1992 y desde entonces ha descendido hasta 118.000 en 1995. Los ingresos del Fondo se han mantenido estables en cerca de 16.000 millones de francos anuales desde 1992.

La tasa de empleo en empresas sujetas a la obligación de empleo de personas con discapacidad era del 4,05% en 1995, último año para el que se dispone de cifras, en comparación con el 3,76% en 1991.

La tendencia general de las tasas de empleo de personas con discapacidad es, no obstante, mejor de lo que los datos anteriores pueden sugerir. De hecho, las empresas con menos de 20 empleados, que no están sujetas a la obligación de empleo, han registrado una tasa de empleo superior durante varios años: en tres años, AGEFIPH ha colocado concedido primas por el empleo de más de 65.000 personas con discapacidad.

Financiación

La intervención de AGEFIPH ha crecido considerablemente. En seis años se han registrado más de 390.000 solicitudes de financiación, por un total de 12.700 millones de francos. Tras su estudio, 350.000 solicitudes fueron aceptadas por un total de 9,3 millones de francos.

El aumento de la financiación varía según el programa. Así, los incentivos a la contratación, correspondientes a las primas por contratación, mostraron un especial crecimiento entre 1991 y 1995. Sin cuestionar la continuidad del programa, la Junta Directiva de AGEFIPH fijó en Octubre de 1995 un nuevo sistema de primas a la integración, complementado con la asistencia pública del CIE en más del 75% de los casos, que continua actuando como incentivo en 1996.

Los programas de financiación para la integración crecieron regularmente desde 1991 a 1995 y se colocaron en 760 millones de francos en 1996. Sus ámbitos de actuación eran: concienciación del mundo empresarial, colocación de personas con discapacidad (215 millones de francos en 1996), asistencia en el empleo, trabajo protegido y subvenciones para innovación.

Durante el mismo periodo, AGEFIPH concedió fondos a tres categorías de solicitudes:

- El mundo empresarial, compuesto por empresas y sus representantes, recibió el 40% de la financiación
- Las personas con discapacidad recibieron el 35% .

- El 26% de la financiación se destinó a organismos de mediación a cargo de la ayuda a empresas y personas con discapacidad para tomar las medidas necesarias para garantizar el acceso al empleo y su conservación, reciclaje, obtención de nuevas habilidades y adaptación de los puestos de trabajo.

Personas discapacitadas beneficiarias de la intervención de AGEFIPH

En seis años, medio millón de personas con discapacidad han sido beneficiarias de las actividades de AGEFIPH, entendiéndose como tales una vez recibida una o más intervenciones del Fondo durante ese periodo. De ese total, 156.000 personas con discapacidad se han reincorporado gracias a las primas a la integración; 85.000 han conservado sus empleos; 123.000 ha recibido cursos de formación cofinanciados por AGEFIPH y 135.000 han recibido otros tipos de ayuda.

Para apreciar los esfuerzos realizados por el Fondo, debemos señalar que el número de personas con discapacidad empleadas en empresas sujetas a la obligación de empleo ascendió a un total de 266.000 en 1995; y que había 110.000 demandantes de empleo reconocidos como discapacitados a finales de 1996, casi 130.000 si se incluyen los casos en proceso de evaluación en COTOREP.

Obviamente, todos estos resultados no pueden atribuirse a AGEFIPH únicamente. La estrategia del Fondo, aprobada por el Estado, se determinó con la colaboración de numerosos organismos público, organizaciones de empresarios y sindicatos y otras asociaciones que intervinieron para llevar a la práctica las estipulaciones de la ley de 1987. A este respecto, el Programa de Integración de Département tuvo un papel esencial. El Estado y AGEFIPH comparten el deseo de que esta política de avance concertado se refuerce en el futuro.

EL SISTEMA EN ALEMANIA⁸

Este trabajo se concentra en los principios básicos más importantes del sistema alemán. Puede encontrarse más información en la sinopsis de los seis sistemas de cuotas de empleo y contribuciones

⁸ Basado en "The German System of Employment Quotas and Compensatory Levies", presentado en la Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de Fondos Nacionales para la Rehabilitación, por Wilhelm Hecker, Secretario de Estado del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales.

compensatorias más establecidos preparada para la Conferencia y que constituye el Anexo de este informe.

En Alemania, todos los grupos sociales coinciden en que no debe marginarse a las personas con discapacidad. Así, el objetivo es la integración, es decir, la participación en la vida de la sociedad, incluida su plena participación en la vida laboral y económica, en la medida de lo posible.

El modo en que una sociedad trata a sus miembros discapacitados indica los conceptos morales de tal sociedad. Ha sido y sigue siendo una importante preocupación promover la integración de las personas con discapacidad y con discapacidades graves en la vida laboral, en empresas y administraciones, puesto que el mejor modo de integración en la sociedad se realiza por medio del trabajo. Éste es algo más que un medio de vida; es una oportunidad de participación activa. Por ello, esta preocupación es, también en periodos de dificultades económicas, un punto clave para el mercado laboral y para la política social del gobierno federal.

Un elemento central de los esfuerzos encaminados a crear y conservar los puestos de trabajo de personas con discapacidades graves es el sistema de cuotas y contribuciones compensatorias. En Alemania, este sistema no constituye el único instrumento de creación de empleo adecuado y plazas de formación para personas con discapacidades graves, sino que complementa a otros importantes instrumentos y produce un efecto sinérgico.

El sistema alemán puede describirse en una frase: Las empresas están obligadas a ocupar parte de sus puestos de trabajo y plazas de formación con personas con discapacidades graves. Si no pueden cumplir esta obligación deberán realizar una contribución económica.

Desarrollo histórico del sistema alemán

Los orígenes de una obligación legal de empleo para personas con discapacidades graves se remontan a la Primera Guerra Mundial. Cuanto mayor era la duración del conflicto y más aumentaba el número de víctimas, más consciente se hizo la sociedad en general de que no era suficiente ayudar a esas personas con medios económicos, sino que era necesario reintegrarlos al máximo posible en la vida laboral. En verano de 1917 el Parlamento decidió que las empresas con un número dado de empleados deberían emplear una víctima de guerra por cada 50 trabajadores.

En el contexto de la desmovilización general al final de la guerra se adoptó por vez primera una medida legislativa que obligaba a emplear personas con discapacidades graves. De acuerdo con esta norma, cada empresa debería reservar un uno por ciento de sus puestos a personas con discapacidad, incluidas víctimas de guerra, de accidentes laborales y otras personas que tuvieran derecho a pensiones y compensaciones estatales. Unos años más tarde, esta cuota se amplió al dos por ciento, cifra que siguió aplicándose hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

En casos especiales, algunas empresas privadas podían liberarse total o parcialmente de la obligación de emplear personas con discapacidad, si bien debían realizar una contribución compensatoria. Después de la Segunda Guerra Mundial, esta contribución, abonada en casos de incumplimiento de la cuota se introdujo primero en la legislación regional, siendo posteriormente adoptada por los Estados Federales. Esta cuestión llegó a ser de particular importancia pues, dado al alto número de víctimas de guerra, la cuota de empleo de personas con discapacidad había aumentado al diez por ciento. La Ley de Personas con Discapacidades Graves de 1953 impuso por vez primera una contribución compensatoria fija aplicable en todo el territorio federal. En esos tiempos, la cuantía de la contribución compensatoria que debían realizar las empresas que no podían cumplir la cuota de empleo era una cuestión controvertida. Las propuestas oscilaban entre 25 marcos mensuales hasta el salario medio mensual. En 1953 se acordó una cuantía de 50 marcos mensuales.

El siguiente paso de importancia se dio cerca de veinte años después, en 1974, con la adopción de la Ley de Personas con Discapacidades Graves. El grupo de personas protegidas por esta ley se ampliaba a todas las personas con discapacidades graves, independientemente de la causa o la naturaleza de su discapacidad. Al mismo tiempo, se revisó el sistema por el cual las empresas estaban obligadas a contratar trabajadores con discapacidades graves o realizar contribución compensatoria.

La ley obligaba a todas las empresas con 16 o más empleados a realizar una contribución a la integración laboral, profesional y social de las personas discapacitadas.

El medio principal de consecución de este objetivo era mediante la reserva del seis por ciento de sus puestos de trabajo y plazas de formación para personas con discapacidad. Cualquier empresa que no pudiese cumplir esta cuota debía abonar una contribución com-

pensatoria de 1000 marcos mensuales. Sin embargo, se estipulaba expresamente que el pago de la contribución no eximía a la empresa de la obligación de emplear personas con discapacidad. Esta obligación se extendía también a las empresas del sector público.

La legislación de 1974 constituyó un importante avance en el campo de la política social, en particular porque el conjunto de personas protegidas por esa ley no se limitaba a grupos específicos (tales como víctimas de guerra) sino que se amplió para englobar a todas las personas con discapacidades. La legislación establece que el término "persona con discapacidades graves" incluye a todas las personas que residen o trabajan en Alemania cuya discapacidad suponga un mínimo del 50%, sin que sea relevante en este contexto la causa o naturaleza de tal discapacidad. Esto quiere decir que el término incluye a las personas con discapacidades congénitas y a personas cuya discapacidad se deriva de una enfermedad, accidente de tráfico, doméstico, sufrido en actividades de ocio o de trastornos especiales de la salud que no son los correspondientes a la edad de tal persona. La protección legal se extiende también a las personas cuya discapacidad suponga un mínimo del 30% si encuentran especiales dificultades en el mercado laboral o de formación debido a ella.

Básicamente, las características esenciales del sistema de cuota de empleo y contribución siguen siendo las mismas desde su adopción. El nivel de la contribución compensatoria se revisó en 1990, fijándose en 200 marcos mensuales.

El sistema alemán de integración laboral de las personas con discapacidades graves

La cuota de empleo y la contribución compensatoria constituyen los dos pilares del sistema alemán.

Obligación de empleo para las empresas

El pilar más importante del sistema alemán actual es la obligación de empleo que se impone sobre las empresas alemanas. Como ya mencionamos, toda empresa con un mínimo de 16 empleados está sujeta a la obligación de reservar no menos del 6% de sus puestos para personas con discapacidad. El término "puesto" incluye no solo a trabajadores y personal asalariado, sino también funcionarios, jue-

ces, personas en periodos de formación y otras personas contratadas con propósitos de formación profesional. Determinados puestos están exentos, tales como trabajos a tiempo parcial de menos de 18 horas semanales y empleos que, por la naturaleza de sus actividades o por acuerdo contractual, tengan una duración máxima de ocho semanas.

La cuota de empleo no se fijó de forma arbitraria, sino que se basó en las siguientes consideraciones: En Alemania, la cifra total de personas con discapacidades graves en edad laboral ascendía a cerca de 1,1 millones, de los cuales, aproximadamente 925.000 cuentan con empleo y 190.000 están en situación de desempleo. Considerando que, debido a determinadas dificultades en la colocación de las personas con discapacidades graves, debería haber, en la medida de lo posible, un cierto margen de puestos disponibles, el número total de puestos requeridos asciende a 1,3 millones. Esta cifra corresponde a la cuota del seis por ciento de todos los puestos en la industria privada y los servicios públicos.

La cuota de empleo se aplica sin limitación a todas las administraciones, industrias y todo tipo de empresas en Alemania. También se aplica de forma igualitaria a todas las empresas de los sectores público y privado, sin que pueda optarse a reducción alguna de la cuota. La legislación se basa en el concepto de que, pese a que puedan existir diferencias en las posibilidades de empleo entre el sector público y el privado, en administraciones e industrias y según los diferentes tipos de actividad, todas las empresas con más de 16 empleados se encuentran en disposición de cumplir al menos, la cuota del seis por ciento.

La obligación de empleo no se corresponde con el derecho individual al trabajo de las personas con discapacidad. Así, las personas con discapacidad no tienen el derecho de reclamar un puesto de trabajo determinado o en una empresa determinada, bien sea el Estado o una empresa privada.

Una empresa puede cumplir su obligación de empleo no solo por medio de contratos a jornada completa, sino que puede contratar a personas con discapacidades graves a tiempo parcial por menos de 18 horas semanales, así como teletrabajo. En casos en que se requiera adaptación del puesto o de contratos de formación para personas con discapacidades, una persona puede contabilizar varias unidades.

La cifra de 10.000 personas discapacitadas en situación de desempleo representa una tasa de desempleo específica de aproximadamente

el 17%. Si todas las empresas cumplieran su obligación de empleo, no existiría desempleo en este grupo de personas. Sin embargo, en la práctica, la cuota alcanzada por todas las empresas sujetas a la obligación de empleo es del cuatro, en lugar del seis por ciento. Solamente en el sector privado, la cuota actual no es superior al 3,6%.

Las causas del desempleo de personas con discapacidades son complejas y debemos tener siempre en cuenta su situación específica. Cerca del 36% de las personas desempleadas con discapacidades graves tienen más de 50 años, mientras que el porcentaje de desempleo en general es del 25%. Además, más del 25% de las personas desempleadas con discapacidades graves llevan en situación de desempleo más de dos años, mientras que sólo el diez por ciento de la población desempleada en general lleva ese periodo de desempleo.

Las empresas aducen que su incapacidad de cumplir la cuota de empleo es atribuible al hecho de que no siempre es posible encontrar una persona con discapacidad preparada para realizar el trabajo en oferta. Esta situación se produce cuando se recurre a los servicios de colocación *ad hoc*, o con poco plazo y cuando se requieren candidatos con preparación específica. En esos casos, sería sorprendente que se encontrara inmediatamente un candidato con discapacidad que se adecuase al puesto. Sin embargo, se da el caso de que con una planificación de recursos humanos a plazo más largo, esta situación podría evitarse.

Muchas empresas se resisten a emplear trabajadores con discapacidad, si bien solo se necesitarían ajustes menores para adaptar el puesto de trabajo a las personas con discapacidad. Algunas empresas tienen el concepto erróneo de que las personas con discapacidad rinden menos de que la adaptación del lugar de trabajo se ha costeado con fondos de la empresa o de la administración. Otros temen que el empleo de personas con discapacidad redunde en gastos extraordinarios u otros inconvenientes. Estos temores son bastante infundados. Por un lado, existe un amplio catálogo de ayudas disponibles (descrito más adelante en el apartado de distribución de fondos) si bien en la mayoría de los casos, la no contratación de una persona con discapacidad no es cuestión económica, sino que se debe más a la falta de imaginación, a la imposibilidad de visualizar a esa persona realizando un trabajo. La falta de información y las presunciones han dado lugar a la equivocada idea de que la contratación de personas con discapacidad constituye un riesgo que, a la vez de aumentar los costes, limita y dificulta la competitividad y que las empresas no están preparadas para asumir.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no cesa de exigir a las empresas que tomen su obligación de empleo en serio. Las empresas han de ser conscientes, ahora y en el futuro, de su responsabilidad *via-à-vis* con las personas que tienen que enfrentarse a un duro destino y tomar parte activa en la búsqueda de soluciones. Desde luego, resulta más fácil aconsejar que llevar a la práctica. El Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales incluye actualmente cerca de un 10% de personas con discapacidad entre su personal.

La contribución compensatoria

El segundo pilar del sistema alemán lo constituye la contribución compensatoria. Como ya mencionamos, las empresas que no cumplen la cuota de empleo hasta el punto requerido por ley deben realizar una contribución compensatoria de 200 marcos mensuales por cada puesto no cubierto.

La responsabilidad sobre el pago de la contribución no depende de si la empresa no desea o no puede cumplir su obligación de empleo, sino que la determina el hecho de que no emplea personas con discapacidad hasta el nivel requerido. Esta contribución deberá abonarse incluso en los casos en que no existía candidato con discapacidad o cuando la empresa aplique un criterio demasiado estricto y juzgue que los candidatos con discapacidad no están cualificados para el puesto.

Debemos señalar que toda empresa está obligada a equipar y mantener sus instalaciones, locales, maquinaria y equipo de modo que al menos el seis por ciento prescrito de personas con discapacidades graves puedan ser empleadas. Para este propósito, se dispone de ayuda económica de los fondos de compensación.

Para comprender plenamente el sistema, debemos estudiar la finalidad de las contribuciones compensatorias. Las contribuciones no se imponen con el propósito de financiar la rehabilitación general o profesional ni se entienden como instrumento de coerción, sino que se imponen por dos razones: por un lado, se conciben como un medio de contrarrestar las ventajas económicas de las empresas que no emplean trabajadores con discapacidad en los términos estipulados por la ley, con lo que actúan como un mecanismo de equiparación. Las empresas que emplean el número prescrito de trabajadores con discapacidad incurren en gastos adicionales por las bajas extraordinarias a las que tienen derecho estos trabajadores o por la ausencia del trabajo por causa de la discapacidad. La contribución compensa-

toria garantiza que esta carga económica se reparta de forma equitativa entre las empresas. Por otro lado, actúa como instrumento de persuasión para que las empresas cumplan su obligación de empleo, con lo que adquieren una función disciplinaria.

En este contexto, debemos señalar que en virtud de la ley alemana, una empresa sujeta a la obligación de empleo no tiene posibilidad de escoger entre el empleo de personas con discapacidad o el pago de la contribución compensatoria, cuyo abono no es sustituto admisible de la obligación de empleo. Tampoco existe suspensión o exoneración de la obligación de empleo con el abono de la contribución ni es posible satisfacer la obligación de empleo con el pago de la contribución.

En casos individuales en que se estima que la empresa ha incumplido su obligación al no emplear personas con discapacidad o hacerlo en número insuficiente, los servicios de empleo pueden imponer sanciones que excedan considerablemente la cuantía de las contribuciones compensatorias, si bien este recurso no es de uso generalizado.

Distribución de fondos

Los ingresos derivados del pago de contribuciones compensatorias refleja el grado de cumplimiento de la obligación de empleo: cuanto menor sea la contribución, mayor será el grado de cumplimiento de la ley. Bajo esta perspectiva, no es alentador señalar que en 1995, las contribuciones compensatorias ascendieron a más de mil millones de marcos. El único dato positivo es que esos fondos están disponibles hoy en día.

Los fondos se reparten de forma igualitaria entre el gobierno federal, y los Länder. Aproximadamente la mitad de estos fondos se concede al gobierno federal para cuestiones de integración profesional de personas con discapacidades graves, tanto a nivel central como supra-regional. La otra mitad se concede a los Länder, que destinan estos fondos a cuestiones regionales y a subvenciones para empresas y personas con discapacidades graves.

Los ingresos derivados de las contribuciones se destinan a propósitos de integración de las personas con discapacidades graves en el empleo remunerado. Los programas orientados a otros grupos de personas, incluidos los de rehabilitación médica o integración social en general, o los destinados a personas con discapacidad leve deberán financiarse a partir de otras fuentes.

Los costes de personal y material incurridos por la administración y los costes procesales de las autoridades pertinentes tampoco deben ser sufragados con estos fondos.

Es importante mencionar que los fondos derivados de las contribuciones compensatorias se utilizan solo de forma subsidiaria y en calidad de suplemento. Esto implica que antes deberán agotarse otras vías de financiación, como los servicios de empleo y otras instituciones sociales. La contribución compensatoria que pagan las empresas no debe utilizarse para ahorrar fondos presupuestarios a las autoridades públicas responsables ni para compensar el déficit presupuestario.

Los beneficiarios de los fondos derivados de las contribuciones son las empresas, las personas con discapacidad y las instituciones que ofrecen programas específicos e instalaciones.

Subvenciones a las empresas

Entre las subvenciones que pueden concederse a las empresas, debemos subrayar las subvenciones para complementos salariales. Como norma general, estas se conceden por un máximo de tres años y cubren hasta el 80% del coste salarial, para ayudar a la integración de las personas con discapacidades graves en los casos más problemáticos. Además, las empresas pueden recibir subvenciones para inversión en forma de empréstitos o donaciones para la creación de empleo y plazas de formación para personas con discapacidades graves.

Otras subvenciones a empresas incluyen:

- La instalación y mantenimiento de instalaciones, plantas de producción, maquinaria y equipamiento, siempre teniendo en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas.
- La creación de empleo a tiempo parcial para personas con discapacidad grave.
- El equipamiento para el trabajo y los centros de formación con ayudas técnicas necesarias.
- Otras medidas que puedan posibilitar, facilitar o garantizar, si fuera posible, el empleo permanente en puestos de trabajo adecuados.

Finalmente, existen subvenciones a las empresas para compensar por los esfuerzos extraordinarios en que incurra como resultado del empleo de categorías específicas de personas discapacitadas, lo que incluye, por ejemplo, el coste de lectores para trabajadores invidentes.

Subvenciones para las personas con discapacidades graves

En caso necesario, las personas con discapacidad grave pueden recibir distintos tipos de subvenciones, que incluyen, entre otras:

- Asistencia con equipamiento técnico para el trabajo, por ejemplo, subvenciones para la adquisición, mantenimiento y reparación del mismo.
- Asistencia con transporte al trabajo, que incluye, en particular, subvenciones para la adquisición de un automóvil adaptado a la discapacidad en cuestión.
- Subvenciones para alcanzar la independencia económica, por ejemplo, para fundar y dirigir un negocio propio.
- Subvenciones para la adquisición, equipamiento y mantenimiento de un lugar de alojamiento adaptado a la discapacidad.
- Subvenciones para la participación en programas de mantenimiento y desarrollo de la preparación y habilidades profesionales, siempre que su financiación no sea competencia de las oficinas de empleo u otras organizaciones.

Subvenciones a instituciones

Las instituciones que proporcionan programas específicos e instalaciones pueden optar a las siguientes subvenciones:

- Subvenciones para sufragar servicios "Psico-sociales"; la función de estos servicios, que no son "autoridades" en sí mismas, pero pueden ser nominadas por una autoridad, es proporcionar trabajo y asistencia relacionada con el mismo, así como asesoramiento para personas con discapacidades psicológicas en particular.
- Ayuda económica para proporcionar información, formación y educación, así como para la edición de folletos y notas informativas.

- Subvenciones para la incorporación, ampliación o modernización de instalaciones destinadas a la integración de personas con discapacidad en la vida laboral. Esto incluye especialmente, subvenciones para talleres y residencias para personas con discapacidades. En 1995, cerca de 140 millones de marcos se destinaron para este propósito de la parte correspondiente al Estado de los fondos derivados de las contribuciones compensatorias.

Instrumentos complementarios de integración

El sistema alemán descrito hasta ahora, que combina la obligación de empleo con la contribución compensatoria, no es el único medio de integración de las personas con discapacidades en la vida laboral. Solo puede funcionar correctamente en conjunción con otros instrumentos de integración, que incluyen:

- Orientación laboral y profesional y asesoramiento para personas con discapacidad.
- Programas de educación completos para personas con discapacidad financiados con fondos públicos, en caso necesario en instituciones especializadas para la rehabilitación profesional, puesto que en una economía de mercado, la formación especializada es el factor clave para la integración de las personas con discapacidad.
- Ayuda económica procedente de fondos públicos si fuera necesaria para la integración laboral de las personas con discapacidad.
- Protección especial frente al despido para personas con discapacidades graves tras un período de seis meses de actividad laboral.
- Representación específica de los intereses de las personas con discapacidad en empresas y administraciones, por medio de representantes elegidos expresamente.
- Información y concienciación de que las personas con discapacidades pueden realizar una actividad laboral con la misma eficiencia que las personas no discapacitadas siempre que la actividad laboral se ajuste a su preparación y necesidades.

En este último aspecto, existen dos recopilaciones de la experiencia alemana en la integración de las personas con discapacidad. Uno es un folleto con el mismo título publicado por el Servicio Federal de Empleo; el otro es el banco de datos REHADAT, que contiene documentación sobre 2.000 ejemplos prácticos de integración de personas con discapacidad. Ambas recopilaciones están también disponibles en inglés.

Conclusión

El resultado de la política alemana sobre las personas con discapacidad en los últimos años es positivo y alentador.

En Alemania, cerca de 6,5 millones de personas estaban reconocidas como gravemente discapacitadas a finales de 1995. Esto supone aproximadamente el 8% de la población residente. Entre ellos, existe cerca de 1,1 millón de personas con discapacidades graves capaces de realizar una actividad laboral con las condiciones laborales generales del mercado; 925.000 de ellos han encontrado empleo en el mercado laboral abierto. Así, podemos afirmar que se ha alcanzado un porcentaje considerablemente alto de empleo de personas con discapacidades graves en Alemania, gracias a los instrumentos existentes para la integración profesional y laboral.

Existe un consenso general respecto al importante papel que tiene el sistema alemán de cuota de empleo y contribución sobre este éxito. Sin este sistema el número de personas con discapacidad en situación de desempleo aumentaría considerablemente. Por ello, en Alemania, actualmente no puede darse una alternativa realista al sistema combinado existente, a pesar de las ocasionales discusiones políticas sobre elementos específicos de este sistema, como el nivel de la cuota o la cuantía de la contribución compensatoria.

Aun así, el consenso de los diferentes partidos facilita el avance de la política sobre discapacidades solo cuando la sociedad en su conjunto no hace oídos sordos del problema. Para aliviar la situación de las personas con discapacidades, las no discapacitadas deberán corregir el concepto que tienen de las primeras. El Gobierno y la política solo pueden fijar el marco para la igualdad de oportunidades. Lo que es decisivo es el modo real en que las personas con discapacidades pueden conducirse en la vida diaria. Convivir con personas con discapacidad implica también aprender de ellas; la integración en el mundo laboral es un paso importante para ello y un imperativo de

solidaridad y humanidad. El antiguo Presidente Federal Richard von Weizsäcker lo resumió en una frase: "Lo que tenemos que aprender es difícil, pero simple y claro: es normal ser diferente".

EL SISTEMA EN POLONIA

Legislación sobre personas con discapacidad: Contexto histórico⁹

La rehabilitación profesional se empezó a desarrollar en Polonia después de la Segunda Guerra Mundial, con cursos de formación profesional a corto plazo para víctimas de guerra, ex-soldados y civiles, y con empleo en empresas ordinarias y en las incipientes cooperativas para personas con discapacidades.

Desde 1950, la formación profesional para la rehabilitación a nivel de distrito tuvo un papel crucial en la preparación para el empleo. Desde 1954, los Comités de Doctores para la Discapacidad y el Empleo, que actúan a nivel de distrito y provincial y que comprenden dos o tres doctores y un representante del Instituto de la Seguridad Social, emiten certificados de discapacidad con el propósito de conceder pensiones y rehabilitación profesional y proporcionan criterios a seguir en lo referente a subvenciones para la rehabilitación.

Cooperativas para personas con discapacidad

Es un hecho generalmente reconocido que la mejor solución es proporcionar puestos de trabajo a las personas con discapacidad en cooperativas fundadas con ese propósito específico. En 1949, se fundó la Cooperativa Central para las Personas con Discapacidad con el objetivo de aumentar la capacidad económica y la tasa de empleo de las personas con discapacidad. En 1954, un total de 338 cooperativas empleaban 73.000 personas con discapacidad. En 1988, 422 cooperativas empleaban 190.000 personas con discapacidad. El porcentaje de trabajadores con discapacidad en las cooperativas varió.

⁹ Basado en "Legislation, laws on the disabled and their historical background", presentado en la Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de los Fondos Nacionales para la Rehabilitación, presentado por Adam Gwara, Secretario de Estado plenipotenciario para las Discapacidades del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En virtud de las regulaciones de los años 70, las cooperativas debían cumplir un índice de empleo que fijaba el gobernador de cada provincia; en todas las cooperativas de una provincia el índice era del 70%, si bien podía variar en cooperativas individuales.

Desde sus comienzos, las cooperativas para personas con discapacidad fueron características del modelo polaco de rehabilitación y combinaban objetivos económicos con propósitos de rehabilitación. En sus departamentos de rehabilitación y clínicas externas, las cooperativas empleaban doctores, psicólogos, enfermeras, profesores de educación física, fisioterapeutas, asistentes sociales, monitores, expertos en valoración profesional, intérpretes de lenguaje de signos, etc. Dirigían centros de salud, rehabilitación y vacaciones. Sus propios proyectos científicos y de investigación suponían una ayuda para fundar los cimientos teóricos de la rehabilitación y tenían un papel de especial importancia en el empleo de las personas con discapacidades y enfermedades mentales, invidentes y personas con graves problemas de movilidad.

En 1960, la responsabilidad sobre la rehabilitación profesional pasó de ser competencia del Ministerio de Trabajo al redenominado Ministerio de Salud y Asuntos Sociales. El modelo de las cooperativas no fue alterado, en términos generales. Las cooperativas fueron obligadas a proporcionar a sus trabajadores asistencia médica y de rehabilitación. El apoyo económico incluía el derecho exclusivo de fabricación de determinados tipos de productos, reducciones impositivas y exención de otros deberes. Con el paso de los años (1967, 1973 y 1985) las competencias impuestas sobre las cooperativas aumentaron para incluir centros de trabajo protegido para personas con discapacidad que necesitasen condiciones laborales especiales y la organización de cursos de formación ocupacional, especialmente para jóvenes.

La Unión de Cooperativas para Personas con Discapacidad y, después de 1980, la Unión Central de Cooperativas para Personas con Discapacidad y la Unión Central de Cooperativas para Personas Invidentes determinaron los principios operacionales, estándares, competencias y procedimientos aplicables a un gran número de medidas para la rehabilitación y para la distribución del fondo central para la rehabilitación. Las uniones polacas de grupos de personas con discapacidad (Unión de Sordos, Unión de Personas Mayores, Pensionistas y personas con discapacidad, Unión de veteranos de guerra discapacitados, Unión de Soldados Ciegos y Unión para la lucha contra la discapacidad), también tuvieron notable influencia sobre el sistema, pues colaboraron con las cooperativas y dirigieron sus pro-

pias plantas de fabricación, así como campañas en favor de las personas con discapacidad.

Empleo en empresas ordinarias

Una importante medida legal de Mayo de 1967 fue la Ordenanza del Consejo de Ministros sobre el plan de empleo de personas con discapacidad, que imponía sobre las empresas ordinarias la obligación de emplear trabajadores con discapacidad en puestos que no constituyesen un detrimento para su salud o para la eficiencia laboral, así como la de crear y dirigir talleres industriales de terapia. (Sin embargo, no se especificaba un porcentaje mínimo de empleo). Para conseguir estos objetivos, las empresas con más de 500 empleados quedaban obligadas a fundar comités de rehabilitación y empleo para personas con discapacidad.

Según las cifras correspondientes a finales de los años 80, había cerca de 600.000 trabajadores en empresas ordinarias clasificados en una de las dos categorías de discapacidad. No obstante, debemos señalar que, en la práctica, las empresas trataban de contratar personas con el mayor grado posible de eficiencia y evitaban aquéllas con discapacidades graves. Estas prácticas provocaron el aislamiento de las personas con discapacidades más graves, así como una concentración de las mismas en el empleo en cooperativas.

Contexto social

Al estudiar el pasado, la aparente autosuficiencia de un sistema hermético provocó un considerable aislamiento de las personas con discapacidad del resto de la sociedad: las personas con discapacidad intentaron resolver sus problemas en el seno de las cooperativas y la sociedad comenzó a ignorarlas.

La situación empeoró debido al hecho de que hasta 1989 había otros problemas de las personas con discapacidad que pasaban inadvertidos. Poblaciones completas, alojamientos y edificios públicos se construían sin tener en cuenta las necesidades de las personas con problemas de movilidad, lo que llevó a una situación en la que la mayor parte de las instalaciones, incluidas las de educación, cultura, oficinas y establecimientos comerciales quedaban fuera del alcance de las personas con discapacidad. Los muchos años de inaccesibilidad a la educación dieron lugar a la pobre cualificación de las per-

sonas con discapacidades más graves, que veían limitadas sus posibilidades laborales a la realización de labores simples. La vivienda no se adaptaba a sus necesidades, así como las calles, llenas de barreras físicas, y el transporte público; todo lo cual aumentaba su aislamiento. Las discapacidades no iban bien con la propaganda de la era socialista y las autoridades estaban ansiosas de explotar tal situación. Los problemas de las personas con discapacidad no se debatían y los medios de comunicación los evitaban cautelosamente.

Paradójicamente, en aquellos momentos, las bases teóricas de la rehabilitación estaban bien desarrolladas. Surgía el "modelo polaco", si bien se conocía más fuera que dentro del país, gracias a unas cuantas personas sobresalientes, en especial los profesores Wiktor Dega, Marian Weiss y Aleksander Hulek.

Cambios desde 1989

En Diciembre de 1989, en virtud de la Ley de Empleo, se transfirieron determinadas competencias sobre la rehabilitación profesional (orientación profesional y movilidad laboral) al Ministerio de Trabajo y Política Social. En 1990, se disolvieron las cooperativas, incluida la Unión Central de Cooperativas para Personas con Discapacidad y la Unión Central de Cooperativas para Invidentes. En 1991, se disolvieron el Consejo de los Mayores, Inválidos y Personas con Discapacidad, fundado en 1982 para supervisar la implantación de la resolución parlamentaria del Año Internacional de las Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad.

Como resultado de los cambios económicos, se disolvieron muchas empresas y descendió el empleo ordinario; muchas personas con discapacidad perdieron sus empleos o tuvieron que jubilarse anticipadamente y recibir pensiones de jubilación o discapacidad. Las cooperativas se vieron gravemente afectadas y carentes de preparación para funcionar en una economía de libre mercado y, así, en el nuevo contexto económico. Como consecuencia de estos cambios, todo el sistema formal y legal sobre el que se apoyaba la rehabilitación profesional y social dejó de existir.

Las medidas legislativas tomadas para modernizar y aumentar la coherencia del sistema de rehabilitación e integración incluyen:

- La ley de 9 de Mayo de 1991 sobre el empleo y la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad, que preten-

de equiparar las oportunidades de empleo en el mercado laboral, responsabiliza al Secretario de Estado Plenipotenciario para las Discapacidades de las cuestiones relacionadas con los problemas de estas personas y establece el Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad, que capta fondos para apoyar actividades relacionadas con la rehabilitación profesional, médica y social.

- La ley de 7 de Septiembre de 1991 relativa al sistema de centros educativos y colegios especiales para niños y jóvenes con discapacidad.
- La ley de 19 de Agosto de 1994, que protege los derechos de las personas con trastornos de salud mental
- La ley de 7 de Julio de 1994, que regula la accesibilidad de las personas con discapacidad a edificios e instalaciones.
- La recientemente modificada ley de 29 de Noviembre de 1990 sobre la asistencia social, que estipula una posible provisión de subsidios en circunstancias difíciles.

Las principales competencias del Plenipotenciario para las Personas con Discapacidad incluyen el desarrollo de la política estatal sobre el empleo, la rehabilitación y las condiciones laborales; el análisis y proyección de la situación profesional y social de las personas con discapacidad; el desarrollo de programas; la revisión de la normativa sobre empleo, rehabilitación y nivel de vida de las personas con discapacidad; la supervisión del contexto en que funcionan los Centros Provinciales de Empleo y Rehabilitación; y, en su calidad de Presidente de la Junta de Supervisión, ejercer su control sobre el Fondo Estatal de Rehabilitación de las Personas con Discapacidad.

En 1996, se revisó el sistema legal y se valoró el grado en que se adaptaba a las necesidades de las personas con discapacidad. En el momento en que se celebró la Conferencia¹⁰, se estaba redactando una nueva ley, que intentaba mantener o reforzar los mecanismos para la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, especialmente aquéllos que favorecían la actividad laboral y su posición dentro del mercado laboral.

¹⁰ El Parlamento polaco aprobó el 27 de Agosto de 1997 una nueva ley sobre la Rehabilitación Profesional y Social de las Personas con Discapacidad. Ver el epílogo al sistema polaco.

Actualmente, en Polonia hay 4,5 millones de personas con discapacidad (más del 14 por ciento de la población total) y la Oficina Central de Estadística prevé que aumente a seis millones en 2010. Los motivos de las discapacidades se vuelven más y más complejos. La amenaza de enfermedades de la civilización moderna, las debilidades en la promoción de la asistencia médica y sanitaria, la dureza de las condiciones laborales, los problemas de transporte, el bajo nivel de concienciación sobre cuestiones de salud y la poca importancia que se concedía a la misma van reduciéndose paulatinamente, lo cual debería redundar en un descenso del número de personas con discapacidad.

Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad¹¹

Ley de Empleo y Rehabilitación Profesional de las Personas con Discapacidad de 1991

La ley de 9 de Mayo de 1991 sobre el empleo y la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad regula los derechos y obligaciones de las empresas en relación con el empleo de personas con discapacidad y la movilidad laboral, establece la figura del Plenipotenciario para las Personas con Discapacidad y la creación del Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad.

El modelo de las regulaciones se tomó de los sistemas francés y alemán. El concepto básico es la idea de que toda empresa deberá emplear al menos un seis por ciento de personas con discapacidad.

Contribuciones al Fondo

Las empresas vinculadas que incumplen su obligación de emplear al menos un seis por ciento de personas con discapacidad deberán contribuir al Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad una cantidad fija mensual¹² por cada puesto no cubierto,

¹¹ Basado en "Review of the Fund's Activities in Poland", presentado en la Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de los Fondos Nacionales de Rehabilitación, por Roman Sroczynski, Presidente de la Junta del Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad.

¹² Las empresas realizan pagos al Fondo el día 20 de cada mes comenzando al mes siguiente del incumplimiento de la obligación de empleo. Al mismo tiempo, deberán presentar una declaración en la que figure la cantidad debida y la confirmación del abono por medio de copia del documento de transferencia bancaria.

lo que refleja la diferencia entre el empleo real y el prescrito de personas con discapacidad; una empresa habría tenido que abonar 189\$ en Noviembre de 1996 y 200\$ en Diciembre de 1996.

También las empresas de trabajo protegido deben contribuir al Fondo. El pago asciende al diez por ciento de las cantidades obtenidas por reducción impositiva. Esta reducción impositiva y la exención de cargas se han utilizado para fomentar la fundación de empresas de trabajo protegido, es decir, empresas en las que al menos un 40% de los empleados son personas con discapacidad y que cuentan con las debidas condiciones laborales y provisión de asistencia médica y de rehabilitación. Las empresas de trabajo protegido se destinan principalmente a personas cuya discapacidad les excluye del mercado laboral abierto.

Las empresas con personal inferior a 50 empleados y los organismos municipales y temporales con presupuesto temporal están exento de la contribución del Fondo. En 1996, la obligación de contribuir al fondo se aplicaba a más de 14.000 empresas y cerca de 1.500 empresas de trabajo protegido.

Las contribuciones al fondo están reguladas por las estipulaciones sobre cargas impositivas, de acuerdo con las cuales las auditorías fiscales deberán controlar su pago y vindicar las responsabilidades debidas a fondos tales como el Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad. Los resultados de las auditorías realizadas en las empresas son transferidas al Fondo.

Las empresas que incumplen su obligación de contribuir al fondo o se retrasan en su abono quedan sujetas a los procedimientos de vindicación iniciados por el Fondo en virtud del Código de Procedimientos Administrativos. El Fondo tiene derecho a emitir un título ejecutivo y notificar a la oficina de impuestos sin obligación de exigir al deudor la satisfacción de su deuda. En este contexto, la oficina de empleo puede embargar los bienes y cuentas bancarias del deudor. También los bienes inmuebles pueden ser embargados con un agente municipal de empragos. Así, el Fondo tiene derecho a la captación de sus fondos sin intervención judicial, lo que aumenta su capacidad recaudadora.

Los legisladores ofrecieron dos modos de reducir los pagos de las empresas en caso de incumplimiento de la obligación del 6%. La

Tanto la declaración como la transferencia se introducen en un sistema informático que registra las posibles cantidades adeudadas.

primera opción es emplear a personas con discapacidades graves (personas con epilepsia, sordos, invidentes, sordomudos o con discapacidad mental), que contabilizan más de una unidad. La segunda opción es adquirir los productos y servicios producidos en empresas de trabajo protegido. El interés de las empresas por esta segunda opción va en notable aumento, puesto que tales productos y servicios resultan competitivos en el mercado polaco, tanto en cuanto a calidad como a precio. Como resultado, los ingresos del Fondo derivados de esta fuente dejaron de ser tan bajos como en 1995 (126,7 millones de dólares) y 1996 (120.2 millones de dólares).

Por otro lado, as empresas que exceden la cuota de empleo del seis por ciento obtienen una reducción impositiva equivalente al porcentaje de trabajadores con discapacidad. Si el porcentaje fuera superior al 50%, la empresa estaría exenta de satisfacer el impuesto sobre la Renta. La mitad de los fondos obtenidos por reducción y exención del pago de impuestos queda en la empresa, mientras que la mitad restante se destina al Fondo.

Los legisladores previeron también otras fuentes de ingresos para el Fondo, tales como subvenciones de los presupuestos estatales, donaciones y cesiones de ingresos derivados de actividades económicas. Sin embargo, las contribuciones de las empresas totalizan aproximadamente el 90% de los Fondos. Cerca del 10% corresponde ingresos propios mientras que la principal fuente sigue siendo la gestión de recursos económicos no utilizados.

Finalidad del Fondo

Según la ley, los recursos económicos del Fondo se destinan a la rehabilitación profesional, social y médica de las personas con discapacidad, que incluyen en particular:

- La creación de nuevo empleo y la adaptación de los existentes para personas con discapacidad.
- Formación y reciclaje.
- Construcción y modernización de instalaciones para la rehabilitación.
- Subvención de los intereses de los créditos bancarios recibidos por las empresas de trabajo protegido.

- Reembolso de subvenciones concedidas a personas con discapacidad como ayuda al transporte.

El término «en particular» supone que la lista está abierta a más objetivos. Desde el comienzo de sus actividades, el Fondo ha financiado muchas más actividades que las mencionadas en la ley. El Fondo también subvenciona:

- La eliminación de barreras arquitectónicas en establecimientos públicos.
- Rutas de transporte y adaptación de viviendas para personas con discapacidad.
- Estancias para rehabilitación durante períodos fijos (descanso activo combinado con rehabilitación médica y social).
- Adaptación del transporte público para ajustarse a las necesidades de las personas con discapacidad.

De acuerdo con los proyectos mencionados, el Fondo concede préstamos a personas con discapacidad para la adquisición de elementos que faciliten su actividad profesional (vehículos, ordenadores, adaptación de viviendas, etc.) El Fondo estimula y financia la creación de nuevos empleos en áreas rurales y pequeñas poblaciones. Proporciona al Ministerio de Sanidad los fondos de los que el último carece para la provisión gratuita de equipamiento básico y asistencia médica a personas con discapacidad. Además, por medio de una red organizada de establecimientos de alquiler sin ánimo de lucro, complementa el sistema polaco de provisión de aparatos de auto-ayuda y de rehabilitación para personas con discapacidad.

Los primeros dieciocho meses de actividad del Fondo supusieron, en la práctica, un período de acumulación de fondos. En este período, el Fondo ha desembolsado aproximadamente el 25% de sus ingresos. Este limitado uso de los fondos se debió a la falta de suficiente interés por parte de las empresas en la creación de empleo para personas con discapacidad. Otra importante razón es que el Fondo y otras instituciones fundadas para ejecutar la ley quedaron establecidas después de la entrada en vigor de la ley.

El hecho de que la ley entrase en vigor sin un período de *vacatio legis*, explica por qué durante más de cinco años de actividad estas instituciones han sufrido un continuo proceso de modificación nor-

mativa y procesal orientado a mejorar la utilización y el control de los fondos. Debemos admitir que hasta hace poco los títulos concesión de fondos no estaban cubiertos por las normas y procedimientos aplicados a los beneficiarios de los mismos.

Además de los propósitos « en particular » que se listan en la ley hay un epígrafe que especifica que el exceso de fondos puede utilizarse para aumentar los créditos, adquisición de acciones de empresas y bonos, el mantenimiento de los puestos de trabajo para personas con discapacidad existentes con riesgo de eliminación, y para la rehabilitación profesional, social y médica de niños y jóvenes con discapacidad. Estos dos últimos propósitos se introdujeron en la ley en agosto de 1995, lo que supuso la confirmación el legal de las prácticas del Fondo en años anteriores.

Las siguientes personas pueden solicitar fondos:

Empresas: independientemente de su estatus o ámbito de actividades siempre que deseen ofrecer empleo a personas con discapacidad. Los gastos incurridos en la formación del nuevo empleo para una persona con discapacidad o la instrumentación de puestos de trabajo existentes pueden sufragarse con un desembolso de hasta treinta veces el salario medio para ese puesto. Actualmente, eso supone aproximadamente 12.000 dólares. Asimismo, durante un período de dieciocho meses se sufragarán los emolumentos salariales del trabajador con discapacidad que haya sido remitido por una oficina de empleo, hasta un máximo que no sobrepase el salario medio anual (aproximadamente 400 dólares), así como las correspondientes contribuciones a los seguros sociales. Las empresas deberán mantener esa persona en el mismo puesto durante un período no inferior a tres años.

Las empresas de trabajo protegido, instituciones gubernamentales y locales y organizaciones no gubernamentales que realicen actividades orientadas a personas con discapacidad pueden optar a subvenciones para:

- La construcción y remodelación de instalaciones utilizadas para la rehabilitación profesional, médica y social de personas con discapacidad.
- Creación y funcionamiento de talleres de terapia ocupacional.
- Creación de estructuras para la rehabilitación social.

- Eliminación de barreras arquitectónicas en instalaciones de uso público, viviendas de personas con discapacidad y calles.

Personas con discapacidad: pueden disfrutar de cursos formación y reciclaje financiados por el Fondo, créditos para la formación de empresas, períodos fijos descanso y estancias de rehabilitación financiados en gran medida por el Fondo, subvenciones para la eliminación de barreras arquitectónicas en viviendas y créditos para actividades y de apoyo a la activación profesional.

Empresas de trabajo protegido: además de los propósitos mencionados anteriormente, con el objeto de mantener el empleo de las personas con discapacidad, las empresas de trabajo protegido podrán solicitar:

1. Ayuda económica para sufragar los intereses de créditos bancarios y
2. Para sufragar los salarios de empleados con discapacidades o enfermedades mentales.

Podrán solicitar créditos con interés preferente del excedente económico de Fondo (especialmente para proyectos de inversión) y ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo existentes ocupados por personas con discapacidad y que se encuentren en peligro de desaparición.

Dadas las circunstancias específicas de las actividades de las empresas de trabajo protegido, los costes relativamente altos de la actividad económica derivados del menor rendimiento de los trabajadores discapacitados y el requerimiento de proporcionar rehabilitación médica y social, los legisladores eximieron a estas empresas del impuesto sobre la renta y las contribuciones impositivas al presupuesto estatal. Las empresas de trabajo protegido transfieren el 90% de las cantidades relacionadas con la exención de impuestos al Fondo de Rehabilitación y el 10% al Fondo Estatal para la Rehabilitación de las personas con Discapacidad. De acuerdo con las estipulaciones del Ministerio de Economía, las empresas de trabajo protegido disfrutaban de una situación más favorable en cuanto al impuesto sobre el valor añadido. Desde 1996, el excedente de IVA pagado por este tipo de empresas al Fondo puede utilizarse para subvencionar a las mismas .

Actividades del Fondo y concesiones económicas

Ya se han obtenido resultados significativos y factibles con actividades para personas con discapacidad financiadas por el Fondo.

Entre 1990 y 1996, el Fondo dispuso de un total de 520 millones de dólares para personas con discapacidad. Durante este periodo, el Fondo desembolsó cerca de 1.200 millones de dólares en financiar y reembolsar los costes de un número de actividades estipuladas en la ley, entre las que destacan:

Creación de empleo: creación de aproximadamente 71.600 nuevos empleos en empresas para personas con discapacidad en el período 1992-1996 (17.800 en 1996) y subvención de los costes anuales y seguros sociales de personas con discapacidad, tanto en el mercado laboral abierto como el protegido. El desembolso para estas actividades durante el período mencionado totalizaba 456 millones de dólares (140 millones en 1996).

Formación y reciclaje de 11,300 personas con discapacidad entre 1992 y 1996 (1.000 graduados de cursos de formación 1996) con un total de dos millones de dólares (0,2 millones en 1996).

Talleres de terapia ocupacional: financiación de la organización y el funcionamiento de talleres de terapia ocupacional (50 en 1996) para personas con discapacidad sin capacidad laboral. Cerca de 7.000 personas utilizaron este servicio. Con este objetivo, el Fondo ha desembolsado 49,5 millones de dólares desde 1992 (23,2 millones en 1996). Actualmente, se están organizando otros doce talleres con capacidad para más de 350 personas.

Eliminación de barreras arquitectónicas en instalaciones de uso público y viviendas personas con discapacidad, para lo que el Fondo desembolsó 108,2 millones de dólares entre 1993 y 1996 (24,4 millones 1996) si bien las necesidades en este área son muy grandes.

Para la ejecución de las tareas listadas, el Fondo destinó recursos para los centros provinciales empleo y rehabilitación para las personas con discapacidad establecidos en virtud de la ley de 9 de mayo de 1991. Estos centros funcionan dentro de las estructuras organizativas de las oficinas provinciales de empleo (administración especial).

El resto de las actividades contempladas en la ley reciben financiación directa de la Central del Fondo.

Principales beneficiarios de subvenciones

Empresas de trabajo protegido

El Fondo proporcionó las siguientes subvenciones a empresas de trabajo protegido:

- *Subvención salarial para empleados con discapacidad es en y enfermedades mentales:* Las subvenciones totalizan 58 millones de dólares entre 1992 y 1996 (15,5 millones para 14.500 personas de 1996). El nivel de subvención mensual por cada empleado ascendía al 75% del salario mínimo nacional y la contribución a los seguros sociales pagadas sobre esta cantidad. Por ejemplo, en diciembre de 1996 el subsidio por un empleo permanente ascendía a 102 dólares.
- *50% de los intereses de préstamos bancarios:* la subvención total entre 1992 y 1996 alcanzó casi 49 millones de dólares (19,5 millones 1996).
- *Para la conservación de empleos amenazados de desaparición:* 89 empresas recibieron 16 millones de dólares.
- *Modernización de infraestructuras médicas y recreativas y adquisición de equipamiento médico y para la rehabilitación.* Las subvenciones alcanzaron los 11 millones dólares (1994 a 1996 solamente).
- *Subvenciones para pérdidas económicas en servicios de producción y de temporada; para compensar el menor rendimiento laboral de los trabajadores con discapacidades; el reembolso parcial de gastos de capital incurridos; la provisión de Fondos económicos para mantener la liquidez; el reembolso de préstamos bancarios extendidos por el Fondo.* A 40,4 millones de dólares ascendieron las subvenciones recibidas del uso del excedente de IVA pagado al Fondo en 1996 por las empresas de trabajo protegido.

La política económica del estado para las empresas de trabajo protegido, y la posibilidad de obtener apoyo económico adicional del Fondo produjeron un crecimiento en el número de empresas interesadas en las empresas de trabajo protegido. En 1992 había 560 empresas de trabajo protegido con 80.700 trabajadores con discapacidad. En 1995, las cifras eran 1.360 y 105.000 respectivamente. El

15 de febrero de 1997, 1.800 empresas habían obtenido el estatus de empresa de trabajo protegido, dando empleo a aproximadamente 140.000 personas con discapacidad.

Unidades asistencia sanitaria

Para mejorar la calidad de los servicios y ampliar el ámbito de actividades, en especial los servicios de rehabilitación, en los últimos tres años el Fondo financió unidades de asistencia sanitaria por un total de más de 50 millones de dólares, de los cuales:

- Más 25 millones de dólares se dedicaron a la extensión y modernización de proyectos de rehabilitación y médicos y para la provisión de equipo médico y de rehabilitación.
- Cerca de veinticinco millones se destinaron a mejorar la provisión de aparatos ortopédicos, equipo para la rehabilitación y ayudas médicas para personas con discapacidad. Esta provisión se complementa con una red de tiendas de alquiler equipamiento abierta y financiada por el Fondo. Actualmente funcionan cincuenta de estas tiendas en Polonia.

Instituciones de rehabilitación profesional y social.

Las oficinas centrales, los departamentos de la administración local, y las instituciones culturales y educacionales recibieron del Fondo más de 17 millones de dólares en los últimos tres años destinados a la rehabilitación profesional y social de las personas con discapacidad.

ONGs

Además de las administraciones central y local cuyas responsabilidades incluyen un amplio abanico de actividades para las personas con discapacidad (asistencia médica, educación) y el mencionado Fondo, hay muchas organizaciones no gubernamentales en Polonia que desarrollan un papel intermediario entre las personas con discapacidad y las instituciones. Las actividades de cerca de 4.500 asociaciones, uniones y fundaciones se orientan a la provisión de asistencia para grupos definidos de personas con discapacidad, por ejemplo, la Unión polaca de ciegos, la Unión polaca de sordos, la asociación polaca para personas con discapacidad mental, la sociedad para el combate a las disca-

pacidades, etcétera. Muchas de estas organizaciones tienen a sus espaldas décadas de tradición y actúan a nivel internacional.

En la mayoría de los casos, estas organizaciones cuentan con escasos recursos propios para sus actividades y captan Fondos de las administraciones local y central que a menudo también resultan insuficientes. Así pues, el Fondo les apoya en la medida de lo posible. En 1994 y hasta 1996 el Fondo proporcionó subvenciones a las ONGs totalizando más de 36 millones de dólares.

Estancias de rehabilitación a corto plazo para personas con discapacidad

Desde 1993, el Fondo ha financiado parcialmente los costes que supone la participación en estancias de rehabilitación fijas. Las personas con discapacidad conceden una gran importancia a esta forma de rehabilitación, que supera la capacidad del Fondo. Hasta la fecha, el Fondo ha desembolsado para este propósito 41 millones de dólares que permitieron la participación de más de 330.000 personas con discapacidad y sus asistentes en estancias de dos semanas (141.000 participantes en 1996).

Una modificación realizada en agosto de 1995 a la ley de 9 de mayo de 1991 sobre la posibilidad de dedicar el excedente de Fondos del Fondo para la rehabilitación profesional médica y social de niños y jóvenes permitió la provisión de subvenciones en 1996 por un total de 6,3 millones de dólares, aunque las necesidades en este área son mucho mayores.

Proyectos de adaptación del transporte

En Polonia, un problema fundamental es la inaccesibilidad del transporte público. A menudo el principal problema para el acceso al mundo laboral es la imposibilidad de acceder a los centros médicos y de rehabilitación y al lugar de trabajo. Para solucionar este problema, el Fondo financia la adquisición de elementos de transporte público adaptados (autobuses de piso bajo) y minubuses para empresas de trabajo protegido e instituciones para personas con discapacidad, que se utilizan para el transporte al trabajo, a centros de rehabilitación y a talleres de terapia ocupacional. Durante un periodo de cinco años, el Fondo financió y encargó, además de proporcionar ayuda económica para su adquisición, más de 600 autobuses de piso

bajo y cerca de 700 minibuses. Entre 1991 y 1996, desembolsó 25,3 millones de dólares para proyectos de transporte.

Ministerios y oficinas centrales en el «Plan de Acción Gubernamental».

El Fondo también proporciona apoyo económico para tareas ejecutadas por los ministerios y las oficinas centrales listadas en el «plan de acción gubernamental» para beneficio de las personas con discapacidad. El plan lleva en funcionamiento más de tres años. Hasta la fecha, el Fondo ha desembolsado 15,4 millones de dólares para apoyar la realización de actividades contempladas en el plan por parte de ministerios y oficinas centrales.

Créditos preferentes

Además de los gastos en forma de reembolso de costes y subvenciones, los Fondos aportados por el Fondo también se utilizan para créditos preferentes.

Entre 1991 y 1996, las *empresas de trabajo protegido* recibieron 943 préstamos (81 en 1996), principalmente para financiar proyectos de investigación, totalizando más de 170 millones de dólares (29,7 millones en 1996).

Los servicios provinciales de empleo concedieron más de 6.000 *créditos a la formación de empresas* para personas con discapacidad entre 1992 y 1996 por un total de 28,7 millones de dólares (1.500 créditos por 9,3 millones en 1996).

De acuerdo con los programas listados y llevados a la práctica por el Fondo, se concedieron créditos a 16.200 personas por un total de 65,6 millones de dólares. *Estos programas estaban orientados a personas físicas para el apoyo de procesos de actividad profesional y formativa.* Los beneficiarios de estos créditos adquirieron vehículos, ordenadores, pagaron estudios y cursos de idiomas y realizaron obras de adaptación y cambio de vivienda. Estos programas gozan de una enorme popularidad que supera la capacidad de provisión del Fondo.

En 1995 se lanzó un programa específico *para personas residentes en pequeñas poblaciones* de tres provincias, que sufren las mayores tasas de desempleo. Las empresas que crean empleo para per-

sonas con discapacidad o las personas con discapacidad que crean puestos de trabajo pueden solicitar créditos preferentes. A finales de 1996, de acuerdo con este programa, se concedieron 106 créditos por un total de 1,3 millones de dólares. Como consecuencia, se crearon 180 puestos de trabajo. Recientemente, se ha ampliado el programa para cubrir otras 9 provincias.

Funcionamiento del Fondo Estatal para la Rehabilitación de Personas con Discapacidad

Los organismos del Fondo comprenden la Junta Directiva y la Junta de Supervisión

El Presidente de la Junta de Supervisión es el Plenipotenciario para Personas con Discapacidad. La Junta consta de 6 miembros que nombre, y puede destituir el Ministro de Trabajo y Política Social.

Las competencias de la Junta incluyen:

- Adopción de los planes empresariales y confección del plan económico del Fondo.
- Determinación de criterios para seleccionar los proyectos financiables.
- Aprobación de las cuestiones relativas a la concesión de créditos.
- Control y valoración de las actividades de la Junta
- Aprobación de los informes anuales de actividad presentados por la Junta.

La Junta Directiva del Fondo consta de un Presidente y dos adjuntos. El Presidente es nombrado y puede ser destituido por el Ministro de Trabajo y Política Social previa solicitud por parte del Plenipotenciario para Personas con Discapacidad. Los adjuntos también son nombrado y pueden ser destituidos por el Ministro de Trabajo y Política Social previa solicitud del Presidente de la Junta.

La competencias de la Junta Directiva incluyen:

- Desarrollo del plan empresarial del Fondo y elaboración del plan económico.

- Selección de las empresas a subvencionar.
- Gestión de los fondos, excepto los que son competencia de la Junta de Supervisión.
- Valoración de la utilización de créditos concedidos con recursos del Fondo.
- Presentación de informes anuales de actividad a la Junta de Supervisión.
- Contratación del personal del Fondo y determinación de los términos y condiciones de su trabajo y remuneración.

Cada año, el Fondo elabora un plan económico, que representa el apéndice del presupuesto estatal y cuya implantación es competencia de los comités parlamentarios sobre política social y presupuestaria.

Adicionalmente, el Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad, en su calidad de organismo gestor de fondos, está sujeto a revisión anual por parte del organismo auditor superior del Estado.

Las principales unidades organizativas del Fondo incluyen la Central de Varsovia y las oficinas locales. La Central inicia las cuestiones de organización y coordina las actividades del Fondo en general, y realiza directamente las actividades señaladas por la ley a la vez que supervisa la actuación de las oficinas locales. El coste de funcionamiento del Fondo se sufraga a partir de sus propios ingresos. A finales de 1996, suponían 34,7 millones de dólares, es decir, el 2,3% de sus ingresos totales.

La estructura organizativa incluye a los miembros de la Junta en calidad de sección:

- Sección del Presidente de la Junta
- Sección del Presidente Adjunto para Economía y Finanzas
- Sección del Presidente Adjunto para Administración y Asuntos Locales

En cada sección existen directores que actúan como jefes de departamento, sección y oficina. En la Central también hay puestos

independientes para asesores y delegados del Presidente de la Junta para cuestiones puntuales.

Actualmente, el personal de la Central comprende 417 personas; y el de las oficinas locales 157; del total de 574 personas empleadas, el 8,5 % son personas con discapacidad y se planea estabilizar el empleo en la Central y aumentar el de las oficinas.

Las oficinas supervisan la correcta utilización de los fondos por parte de los organismos incluidos en sus áreas de actividad, cooperan con los servicios de empleo y rehabilitación para personas con discapacidad, los gobiernos locales y los organismos que operan en nombre y beneficio de las personas con discapacidad, con especial atención sobre la organización de puestos de trabajo y la activación profesional de las personas con discapacidad. Los empleados de las oficinas locales participan en auditorías para comprobar la correcta utilización de los recursos del Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad por parte de los servicios de empleo, para identificar las necesidades de las personas discapacitadas y mantener el contacto con las ONGs pertinentes.

De acuerdo con los procedimientos financieros los organismos que solicitan recursos económicos del fondo deben primero solicitarlo a las oficinas. En julio de 1996 la Junta del Fondo concedió a las oficinas el derecho de tomar decisiones financieras con un ámbito estrictamente definido y hasta una cantidad determinada, lo cual supuso el primer paso hacia la descentralización de las decisiones financieras. Las oficinas completan el revisan las solicitudes y las transmiten a los respectivos departamentos de la Central, donde tienen lugar los procedimientos legales, formales y de objeto, antes de presentarlos ante la Junta para su aprobación. Al examinar las solicitudes, se presta especial atención a si el candidato ya ha utilizado los recursos del Fondo y, en caso positivo, si los fondos se utilizaron para los objetivos declarados y si el reembolso se efectuó dentro de su debido plazo.

En persecución de formas más efectivas de apoyo económico a las empresas de trabajo protegido, en 1996, el Fondo creó una empresa de leasing de equipo y maquinaria para empresas de trabajo protegido en términos y condiciones mucho más favorables que en el mercado abierto. El concepto básico era que los servicios de leasing sustituirían en gran medida los créditos para la inversión concedidos a las empresas de trabajo protegido.

Conclusión

Los efectos de las diferentes actividades orientadas a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en la sociedad son evidentes. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer en Polonia para afirmar que se ha llevado a la práctica el contenido del mensaje del Decenio de las Personas con Discapacidad.

Las experiencias de Polonia, tanto positivas como negativas, de los últimos cinco años pueden resultar útiles para países que están hoy implantando soluciones para las personas con discapacidad o cuyos sistemas todavía están en desarrollo. Pueden resultar especialmente útiles en países de Europa Central y Centro-oriental que intentan formar sus estructuras internas dentro del nuevo entorno socio-económico. De forma similar, los sistemas de los países con mayor experiencia y tradición también serán de utilidad a la hora de continuar el perfeccionamiento del sistema polaco de rehabilitación y empleo de personas con discapacidad.

Epílogo

En Agosto de 1997, el Parlamento polaco aprobó la Ley sobre Rehabilitación Profesional y Social y el Empleo de Personas con Discapacidad. Esta nueva ley supuso la continuación y el avance de las soluciones adoptadas en la anterior del sobre el Empleo y la Rehabilitación Profesional de las Personas con Discapacidad de 9 de Mayo de 1991. Las siguientes modificaciones son de especial importancia:

1. La ampliación de los requisitos de cualificación para obtener ayuda del Fondo Estatal para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad. De acuerdo con la nueva legislación, al menos el 65% de los ingresos del Fondo se destinarán anualmente al empleo y la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad, mientras que el 10% se destinará a la subvención de rehabilitación médica, social y profesional de niños y jóvenes con discapacidad.
2. La ampliación del sistema de cuotas, que impone sobre las empresas la obligación de emplear al menos un 6% de trabajadores con discapacidad en empresas con más de 25 puestos a jornada completa (en lugar de 50, como era anteriormente)

3. El aumento del número mínimo de trabajadores con discapacidad de 20 a 40 para que una empresa sea reconocida como empresa de trabajo protegido, mientras que el resto de los requisitos permanece invariable.
4. La introducción de una nueva forma de empleo para las personas con discapacidades más graves, que supone una base legal y económica para la creación de talleres de terapia ocupacional. Tales empresas pueden fundarlas las autoridades locales, o cualquier fundación, asociación y organización social cuyo objeto social incluya la rehabilitación profesional y social de las personas con discapacidad.
5. La oferta de más posibilidades de formación para personas con discapacidad debido a la creación de nuevos centros de rehabilitación y formación.
6. La creación de un marco legal para la creación de una Junta Nacional de Orientación para Personas con Discapacidad, que garantice una mayor participación de estas personas en el diseño de políticas y procesos de toma de decisiones.

Otra ley que ha supuesto un paso adelante en la situación de las personas con Discapacidad es la Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por el Parlamento Polaco el 1 de Agosto de 1997. Este documento expone, *inter alia*, que las personas con discapacidad tienen derecho a una vida independiente y activa y no deberán ser objeto de discriminación.

EL SISTEMA EN JAPÓN¹³

De acuerdo con un estudio llevado a cabo por el Ministerio de Salud y Bienestar Social en 1991, el número de personas con discapacidades físicas (dieciocho años en adelante, excluidos aquellos residentes en hospitales y otras instituciones) en Japón se estima en 2,72 millones. Una estimación del número de personas con discapacidades intelectuales (dieciocho años en adelante) asciende a 254,000.

¹³ Basado en la presentación "Developments and promotion of the employment of disabled persons" por Yasou Yashima, Director General de la Asociación Japonesa para el Empleo de las Personas con Discapacidad (JAED) en la Primera Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de los Fondos Nacionales de Rehabilitación. Material adicional del Ministerio de Trabajo, Prefectura gubernamental, JAED (1996) en *A guide to employment for employers and disabled people* y *Law for Employment Promotion, etc. of the Disabled*.

El gobierno de Japón concede gran importancia al programa nacional para personas con discapacidad. Es competencia del gabinete del Primer Ministro la organización y el desarrollo del programa, que comprende medidas y proyectos relativos a la salud, educación, ingresos, empleo, vivienda, accesibilidad, seguridad, etcétera. Entre las autoridades que toman parte en el programa nacional, el Ministerio de Trabajo es responsable del programa de empleo. De acuerdo con un estudio desarrollado en 1993 por este Ministerio, 344.000 personas con discapacidades físicas y 60.000 personas con discapacidades intelectuales fueron empleados en el sector privado en calidad de trabajadores regulares, en lugares de trabajo o empresas con cinco o más empleados, excluidas agricultura y pesca.

Estas cifras parecen indicar un éxito sustancial, pero el estado actual del empleo de personas discapacitadas no es necesariamente satisfactorio. En primer lugar, muchas personas discapacitadas buscan empleo y muchas de ellas, todavía no lo han encontrado. Las estadísticas muestran que aproximadamente 60.000 o 70.000 personas discapacitadas visitan cada año las oficinas públicas de empleo para encontrar colocación. El número de personas que han encontrado empleo a través de los servicios de colocación son menos de 30.000. Esto ha producido un conjunto de, al menos, 70.000 personas discapacitadas registradas en las oficinas públicas de empleo y que se encuentran en período activo de búsqueda de empleo.

En segundo lugar, muchas empresas todavía deben emplear más trabajadores con discapacidad para cumplir la cuota establecida por ley. Esta cuota, 1,6% actualmente, se impone a las empresas desde 1976. El último informe publicado por el Ministerio de Trabajo muestra que en 1996, la proporción real de personas discapacitadas dentro del mundo laboral en el sector privado era de 1,47%, es decir, 0,13 puntos por debajo de la cuota establecida por ley. El informe revela también que la proporción de empresas que no cumplen la cuota asciende al 49,5% de las empresas sujetas a la obligación de emplear por menos una persona discapacitada. Es obvio que hay todavía mucho que hacer tanto en cuestiones de oferta como de demanda.

Historia de la legislación en Japón

El programa de empleo del Ministerio de Trabajo ha sido desarrollado de acuerdo con la Ley Para La Promoción Del Empleo, Etcétera. de Las Personas Con Discapacidad.

Las primeras medidas legislativas aparecieron en 1960. Anteriormente, había un registro de personas discapacitadas en búsqueda de empleo y unos servicios selectivos de colocación a cargo de las oficinas públicas de empleo. La legislación vigente en otros países, y la adopción de la recomendación nº99 de la OIT sobre rehabilitación profesional en 1995 concienció a la sociedad de la necesidad de aprobar legislación para la promoción más efectiva del empleo de las personas discapacitadas.

La ley se tituló originariamente Ley De Promoción Del Empleo De Personas Con Discapacidades Físicas, y se centró en aplicación de medidas para el empleo de personas con discapacidades físicas únicamente; tanto las personas con discapacidad mental como personas con trastornos psiquiátricos quedaban excluidas de la misma.

Esta ley materializó por vez primera un sistema de cuotas que, sin embargo, se impuso sobre las empresas solo como obligación moral. Independiente de estas características, hubo un significativo avance en el campo de la política de empleo para personas con discapacidad. Como consecuencia, de acuerdo con una serie de estudios realizados por el Ministerio de Trabajo, la proporción de personas con discapacidades físicas empleadas en el sector privado aumentó de año en año.

Desde entonces, se han llevado a cabo una serie de modificaciones legislativas y administrativas que configuran el sistema actual. Entre estas modificaciones, la época de cambios más significativos fue 1976. Dio estatus de obligatoriedad a la cuota e impuso el sistema de contribuciones complementarias.

Otro cambio legislativo, la enmienda de 1987, no tuvo efecto alguno. Con esta modificación, las personas con discapacidad mental y con trastornos mentales se integraban en la estructura legislativa del programa de empleo, si bien la introducción de la obligación de empleo de estas personas en empresas no estaba contemplada. El nombre de esta ley «Ley de Promoción del empleo para personas con discapacidades físicas» tuvo que revisarse para rezar: «Ley de Promoción del empleo, etc. de las personas con Discapacidad».

Debemos señalar que esta modificación permitió al gobierno japonés ratificar la Convención nº 159 de la ILO referente a la rehabilitación profesional y el empleo (personas con discapacidad). La ratificación tuvo lugar en 1992.

Desde 1960, cuando se introdujo el sistema de cuotas, ha mejorado el empleo de personas con discapacidad; cada vez más personas con discapacidad participan en el mercado laboral abierto y muchos de ellos se han incorporado a él. De acuerdo con las estadísticas compiladas por el Ministerio de Trabajo, la proporción de personas con discapacidad en el sector privado muestra un avance gradual: 1,09% en 1977, 1,22% en 1982; 1,25% en 1987; 1,36% en 1992; y 1,47% en 1996. Desde este punto de vista, podemos sugerir que, en Japón, el sistema de cuotas y otras medidas han contribuido debidamente al desarrollo del empleo de las personas con discapacidad.

El gobierno se enfrenta ahora a un problema relacionado con el sistema de cuotas: la imposición de una nueva obligación de emplear personas con discapacidades mentales. Un comité especial de asesoramiento designado por el Ministerio de Trabajo ha estudiado el problema y emitido una recomendación en Enero de 1997 que afirma que debe introducirse la obligación de emplear a personas con discapacidades mentales. El Ministerio de Trabajo ha comenzado los preparativos para modificar la Ley de Promoción del Empleo, etc. De las Personas con Discapacidad en línea con esta recomendación. Se ha demostrado que se aumentará la cuota en un 0,2 o 0,3% sobre la actual (1,6%) si se hace obligatorio el empleo de personas con discapacidades mentales.

Rehabilitación Profesional

La Ley de Promoción del Empleo, etc. De las Personas con Discapacidad trata el tema de la rehabilitación profesional, además del sistema de cuotas y contribuciones.

Dentro de la rehabilitación profesional, un importante aspecto lo constituyen los servicios de empleo. Las oficinas públicas de empleo, subordinadas al Ministerio de Trabajo en zonas locales, son responsables de los servicios de colocación, que incluyen orientación laboral, pruebas de aptitud y valoración después de la colocación.

Una oficina pública de empleo puede recomendarle a una persona con discapacidad que tome parte en un curso específico, denominado de "adaptación formativa" antes de su colocación. Este curso es, en la práctica, un tipo de formación en el empleo en una empresa seleccionada en relación con la colocación de la persona con discapacidad. Esta persona, en calidad de alumno, recibe una subvención del gobierno.

También existen servicios proporcionados por un grupo de organizaciones específicas denominados "centros profesionales para personas con discapacidad", que constituyen instituciones estatales, pero gestionadas por la Asociación Japonesa para el Empleo de las Personas con Discapacidad (AJED). Existen cerca de 50 centros en todo el país. La función de los centros es proporcionar valoración profesional, orientación profesional y formación para el empleo (referente a la adaptación al trabajo), así como ejercicios de habilitación ocupacional y un servicio de orientación para empresas. Su personal incluye expertos en formación especializados en rehabilitación profesional.

La relación de cooperación entre los centros profesionales y las oficinas públicas de empleo de una zona es de gran valor. Las oficinas públicas de empleo confían en gran medida en la experiencia de los centros profesionales en cuestiones de valoración y orientación profesional, etc. Los centros profesionales, a su vez, confían en la capacidad de las oficinas de empleo para proporcionar servicios de colocación.

La formación profesional para las personas con discapacidad es competencia de las escuelas de formación profesional. La integración es la política del gobierno en este punto. Sin embargo, hay un número de escuelas de formación profesional para personas con discapacidad que admiten personas que requieren medidas especiales debido a su tipo de discapacidad.

El sistema de cuotas

En virtud de la Ley de Promoción del Empleo, etc. de las Personas con Discapacidad, las empresas tienen la obligación de proporcionar puestos de trabajo adecuados, basándose en el principio de solidaridad social y deberán intentar activamente el empleo de las personas con discapacidad.

En principio, la mencionada ley vincula con el sistema de cuotas a todas las empresas, tanto públicas como privadas¹⁴. Todas las empresas del sector privado deben emplear al menos el número pres-

¹⁴ Terence Ison (1992) afirma en "Employment quotas for disabled people: The Japanese experience", *Kobe University Law Review*, Nº 26 que el porcentaje en los servicios públicos es del 2% en trabajos de administrativo y del 1,9% en trabajos no administrativos, y coloca en un 1,9% el porcentaje en algunas empresas públicas, tal como estipula la recomendación del gabinete.

crito de personas con discapacidad en calidad de trabajadores a jornada completa, calculado sobre la base de una cuota de personas con discapacidades físicas del 1,6%. Así, si una empresa tiene más de 63 trabajadores fijos (en el conjunto de sus instalaciones), estará obligada a emplear una persona con discapacidad. En determinados sectores de la actividad industrial, puede descontarse un porcentaje variable de exclusión de empleos que se consideran inapropiados. El único sector exento de obligación es la pesca¹⁵. La actual cuota está determinada en base a la población de trabajadores y demandantes de empleo con discapacidades físicas.

Aunque la obligación es cumplir la cuota de empleo de personas con discapacidades físicas, cuando una empresa emplea una persona con discapacidades mentales, esta puede contabilizarse como una persona con discapacidad física a efectos de cumplimiento de la cuota. Un trabajador con discapacidad física o mental grave puede contabilizar dos unidades a efectos de cuota. Estos trabajadores pueden emplearse en jornadas inferiores a la total (y contabilizar una unidad a efectos de cuotas).

Se define a las personas con discapacidad física de acuerdo con una lista específica de deficiencias físicas o pérdida de funciones que constituye un anexo a la ley (pérdida parcial o total de visión, oído o voz, habla o masticación, pérdida de miembros o extremidades, pérdida de funcionamiento de miembros, extremidades o tronco, o reducción de funcionamiento del corazón, riñón u órganos respiratorios y otros trastornos físicos permanentes que limiten significativamente la actividad cotidiana). Una persona con discapacidad física recibe una certificación al respecto, al igual que las personas con discapacidades mentales.

Las empresas que emplean menos personas con discapacidad de las estipuladas en la cuota deben formular un programa para la contratación de este tipo de personas para cumplir su cuota totalmente.

Sistema de contribuciones y concesiones

Según la ley, el Estado, los organismos públicos locales y las empresas públicas no se encuentran cubiertas por el sistema de contribuciones y concesiones.

¹⁵ Ibid

El sistema de contribuciones y concesiones para el empleo de las personas con discapacidad se orienta a mejorar el nivel general de empleo por medio de la recaudación de contribuciones de las empresas que no llegan a alcanzar su cuota de empleo y por medio de la oferta de concesiones a las empresas que la superan. Dado que el empleo de personas con discapacidades físicas y mentales supone una carga económica, por ejemplo en cuanto a la adaptación de las instalaciones y el equipamiento, especiales condiciones laborales, etc., se produce un desequilibrio en re las empresas que cumplen su cuota y las que no lo hacen. El sistema de contribuciones y concesiones intenta reducir este desequilibrio y a crear una responsabilidad colectiva en el mundo empresarial. La contribución, por lo tanto, no constituye una multa ni su pago exime a las empresas de su obligación en emplear trabajadores con discapacidad.

Actualmente, las empresas con menos de 300 trabajadores a jornada completa están exentas de la contribución,

En principio, las empresas deben pagar una contribución de acuerdo con el número prescrito de trabajadores que deben emplear. Sin embargo, en la práctica, las empresas que cumplen su cuota están exentas del pago de la cuota.

La cuantía normal de la cuota asciende a 400 dólares (50.000 yen) mensuales por trabajador no empleado y la determina el Ministerio de Trabajo según la cantidad media per cápita de gasto adicional incurrido en el empleo del número prescrito de trabajadores con discapacidad.

Desembolsos

Las contribuciones se destinan a la Asociación Japonesa para el Empleo de las Personas con Discapacidad (JAED), que se ocupa de la distribución de fondos. Quedan excluidos de la concesión de fondos los organismos públicos estatales y locales y las empresas públicas.

La ley estipula que la contribución se destinará a propósitos relacionados con el empleo de las personas con discapacidad. Las empresas recibe aproximadamente el 80% de los fondos. Cerca del 20% se destina a organismos que se ocupan de la formación profesional ocupacional de las personas con discapacidad, así como a las organizaciones empresariales que fomentan el empleo de este grupo

de personas por medio de servicios de investigación, educación o información.

Dos de las categorías de concesiones económicas (para adaptación y primas) intentan aliviar las cargas económicas de las empresas que emplean trabajadores con discapacidad y tienen prioridad sobre la tercera, (concesiones), que sirve como subvención a las empresas para la contratación de trabajadores con discapacidad y para ayudar a las instituciones en la promoción del empleo de este grupo de personas. La administración del programa se sufraga con cargo a las contribuciones (3.915 millones de Yen anuales).

Las empresas que exceden la cuota de empleo de personas con discapacidad pueden optar a ayudas económicas para la adaptación. Su cuantía es de 25.000 yen (200 dólares) mensuales por trabajador que exceda de la cuota. El gasto en 1995 fue de 5.058 millones de yen).

Pueden concederse primas a empresas exentas de contribución (empresas con menos de 300 empleados) si emplean, bien más de cinco trabajadores con discapacidad o un número equivalente al 3% de su plantilla. La cuantía asciende a 17.000 yen (136 dólares) mensuales por trabajador que exceda las cifras mencionadas. Esta medida provisional se introdujo debido a que las empresas de menor tamaño ofrecen multitud de oportunidades laborales para personas con discapacidad, reconociendo que los incentivos económicos pueden también fomentar el empleo. (El gasto en 1995 ascendió a 5.854 millones de yen).

Se ofrecen concesiones a empresas en general e instituciones (El gasto en 1995 ascendió a 18.423 millones de yen), que se clasifican en tres categorías:

- Provisión de instalaciones y equipamiento del puesto de trabajo.
- Adaptación al empleo de personas con discapacidad.
- Sustitución del equipamiento del puesto de trabajo.
- Facilitación de la reutilización y el reciclaje de trabajadores con discapacidad.
- Provisión o remodelación de instalaciones de recreo en el lugar de trabajo.

- Medidas especiales para facilitar la movilidad en el empleo, viviendas y ayudas personales para personas con discapacidades graves.
- Concesiones económicas a empresas que emplean un número considerable de personas con discapacidades graves para la mejora de sus instalaciones y equipamiento.
- Instalaciones y equipamiento para la formación profesional y costes de operación.

Responsabilidades del Ministerio de Trabajo y el JAED

El Ministerio de Trabajo y el JAED comparten funciones relativas a la promoción del empleo de personas con discapacidad.

El Ministerio de Trabajo, sobre todo, es responsable de la formulación de políticas. En términos generales, es responsable de los servicios de colocación, ya que constituyen un monopolio del Estado, y de garantizar el cumplimiento de la cuota.

El JAED, a su vez, tiene competencia sobre:

- Aspectos técnicos y especializados de los servicios de rehabilitación.
- Recaudación de las contribuciones.
- Desembolso de fondos.
- Servicios de orientación, educación e información para empresas.
- Investigación y estudios relativos a la rehabilitación profesional y otros problemas del empleo de las personas con discapacidad.

El JAED es una asociación fundada en 1997 cuya organización legal se estableció en base a las estipulaciones de la Ley de Promoción del Empleo, etc. para Personas con Discapacidad. Esta ley contempla su formación y organización. En primer lugar, diferentes organizaciones empresariales deberán proponer la fundación de una asociación y, después, fundarla con la participación de sus miembros potenciales. En segundo lugar, el Ministerio de Trabajo deberá apro-

bar la fundación de tal asociación, ratificando que se han seguido los pasos establecidos en la ley. El Ministerio podrá aprobar solo una asociación en el país, es decir, La Asociación Japonesa para el Empleo de las Personas con Discapacidad.

Los miembros del JAED son organizaciones empresariales, económicas o industriales, etc. La mayoría de sus miembros son organizaciones de empresas, o, en otras palabras, un grupo de asociaciones a nivel de prefectura para el empleo de las personas con discapacidad. De hecho, en cada prefectura del país existe una asociación para el empleo de las personas con discapacidad desde antes de la formación del JAED. Estas organizaciones se fundaron con carácter voluntario y sobre la base del derecho civil.

El Ministro de Trabajo puede permitir al JAED la toma de sus propias decisiones de acuerdo con las estipulaciones de la ley. Entre las competencias transferidas del Ministerio de Trabajo al JAED, debemos destacar:

- La dirección de los centros profesionales para personas con discapacidad.
- La dirección de escuelas públicas de formación profesional para personas con discapacidad.
- La recaudación de contribuciones.
- El desembolso de fondos derivados de las mismas.

El gobierno proporciona recursos económicos al JAED para la dirección de los centros profesionales y las escuelas de formación. Las contribuciones recaudadas anualmente pertenecen al JAED y constituyen sus ingresos, que se reembolsan en forma de subvenciones y concesiones.

El número de funcionarios del JAED asciende a más de 600, la mitad de los cuales son expertos en rehabilitación profesional, y están autorizados para actuar como "asesores de rehabilitación profesional" por el Ministerio de Trabajo. La mayor parte de estas personas trabajan en los centros profesionales de todo el país.

La Central del JAED se localiza en Tokio. Aparte de los centros profesionales, el JAED cuenta con siete oficinas locales. El Instituto Nacional de Rehabilitación Profesional localizado en una ciudad

cercana a Tokio, forma parte de la Central. El Instituto no sólo cuenta con un número de departamentos de investigación activa, son que actúa como centro de control de los centros profesionales y escuelas de formación en áreas locales.

Las relaciones entre el Ministerio de Trabajo y el JAED sirven de motor para la promoción del empleo de las personas con discapacidad. La política del gobierno, junto con los servicios profesionales del JAED ha supuesto un beneficio para las empresas que emplean un número superior de personas con discapacidad del estipulado por ley.

INFORMES SUMARIOS

AUSTRIA¹

Historia del sistema austríaco

La cuota de empleo y la contribución compensatoria datan de 1920, con la aprobación de la primera ley sobre veteranos de guerra en la República de Austria. Todas las empresas privadas tenían la obligación de emplear al menos un veterano de guerra con discapacidad por los primeros 20 empleados y uno por cada otros 25 empleados. Las empresas que incumplían esta obligación debían pagar una contribución compensatoria, que se sumaba al fondo de contribuciones compensatorias y se utilizaba para la asistencia a veteranos de guerra con discapacidad.

Una ley de 1946 constituye la base del actual sistema de cuotas y contribuciones, si bien, esta ley ha sido modificada en varias ocasiones. La obligación de 1953 sobre las empresas de emplear una persona con discapacidad por cada 15 empleados y uno más por cada otros 20, se relajó en 1989 y las cifras se fijaron en 20 y 25. Las categorías de personas discapacitadas contempladas en la ley fueron ampliándose hasta cubrir en 1973 a todas por igual, independientemente de la causa de su discapacidad. En 1975, el sistema de cuotas se amplió a todas las empresas, anulando, así, las diferencias entre empresas públicas y privadas. La cuantía de la contribución también ha sufrido variaciones. Los principales aumentos se produjeron en 1979, al aumentar a 600 schilling mensuales, y en 1985, al aumentar a 1.500. En 1996, la cuantía estaba fijada en 1.960 mensuales por persona no empleada.

¹ Basado en la respuesta nacional al cuestionario de los países participantes en la Conferencia Internacional sobre Política y Gestión de los Fondos Nacionales de Rehabilitación.

Para que una persona contabilice a efectos de cuota, debe tener un nivel de discapacidad del al menos el 50%. Una modificación de 1989 sustituyó el concepto de capacidad laboral. El grado de discapacidad lo determinan expertos médicos que asignan un número de puntos por cada discapacidad o trastorno.

Independientemente de las modificaciones, la esencia del sistema de cuotas y contribuciones ha permanecido fundamentalmente invariable desde su introducción.

La obligación de empleo de las empresas

Todas las empresas de los sectores público y privado con 25 o más empleados están vinculadas a la obligación de empleo y deberán emplear al menos una persona con discapacidad declarada como tal por cada 25 empleados, es decir, una empresa con 25 a 49 empleados deberá emplear una persona discapacitada; una empresa con 50 a 74 trabajadores deberá emplear a dos, etc. Esto constituye una cuota del 4%. Sin embargo, en el sector público, se descuenta el 20% de los empleados al calcular el total.

La ley contempla variaciones en el número prescrito de personas que emplear. En casos en que no existan puestos de trabajo para personas discapacitadas en suficiente número, el umbral podrá reducirse a un mínimo de 20 empleados; y podría aumentarse a un máximo de 50 si, por razones técnicas, algunos sectores no pueden cumplir la cuota requerida, por ejemplo en el caso del sector forestal (40), la minería de carbón (45) y el transporte (35), si bien, hasta la fecha, son pocos los sectores que gozan de esta prerrogativa. El umbral se ha alterado en cerca de 100 ramas, si bien se cree que, dado el avance tecnológico, hay muy pocos sectores a los que no puedan adaptarse las personas con discapacidad.

A efectos de calcular el cumplimiento de la cuota, determinadas categorías contabilizan dos unidades: personas invidentes, personas de edad inferior a 19 años, aprendices, personas por encima de los 50 años con un grado mínimo de discapacidad general del 70%, personas de edad superior a los 55 años y usuarios de sillas de ruedas. El objetivo es incentivar de forma adicional el empleo de jóvenes con discapacidad, personas en periodos de formación y personas de edad avanzada. Las empresas también pueden recibir incentivos equivalentes a la cuantía de la contribución por cada persona con discapacidad contratada que esté en periodo de formación.

En 1994, cerca del 19% de las empresas cumplían la cuota. Las empresas que excedían la cuota recibían una bonificación de 980 schilling por persona que excediera de la cuota prescrita.

La contribución compensatoria

Si una empresa incumple su obligación de empleo total o parcialmente, deberá abonar una contribución compensatoria por cada persona que debería haber empleado. El abono de esta cuota es obligatorio.

La cuantía de la contribución no está ligada a los ingresos de la empresa, su facturación o capacidad económica, y la legislación no contempla ninguna exención de pago. La cuantía de la contribución (1.960 schilling en 1996) se determina por ordenanza y se fija continuamente de acuerdo con una fórmula establecida.

Desembolso de fondos

Todas las medidas se orientan a la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad. La Ley de Empleo de Personas con Discapacidad contempla un mayor número de ayudas económicas destinadas a personas con discapacidad y empresas, tales como:

- Ayudas económicas individuales: subvención para costes de vivienda, adquisición de vehículos, ayuda al transporte, y para la adaptación de viviendas para usuarios de sillas de ruedas, ayudas a la formación, ayudas técnicas en el puesto de trabajo y ayudas económicas para la formación de nuevas empresas.
- Programas especiales y subvenciones a asociaciones.
- Subvenciones para talleres protegidos.
- Bonificaciones a las empresas que exceden la cuota de empleo y que contratan trabajos y servicios de los talleres de trabajo protegido.

El total de subvenciones salariales y bonificaciones a empresas asciende a cerca de la mitad del gasto total del Fondo, si bien puede ser engañoso individualizar los elementos de gasto, puesto que se intenta que los distintos tipos de subvención tengan carácter complementario.

Una empresa puede recibir subvenciones para costes salariales y de contratación independientemente de su grado de cumplimiento de la cuota. La administración central y los Länder no tienen derecho a subvenciones salariales.

Para optar a subvenciones, el empleado debe pertenecer a la categoría de persona con discapacidad. Dado que el objetivo de la Ley de Empleo de Personas con Discapacidad es la integración de las personas con discapacidad en la vida laboral, las personas que asisten a escuelas o centros de formación profesional y las que tienen edad de jubilación no podrán optar a subvenciones. La concesión de subvenciones se basa en las necesidades individuales, sujeta siempre a ciertos niveles de ingresos y al precio de los artículos a adquirir. La tasa de reembolso no excederá el 50%.

El Fondo es el único organismo con capacidad para conceder subvenciones en virtud de la ley. Otros organismos incluyen los Länder, los seguros sociales y los servicios de empleo. Un equipo formado por todos los organismos pertinentes evalúa la capacidad de los diferentes organismos para proporcionar asistencia según un estudio caso por caso.

Gestión del Fondo

El Fondo de Ecuilización de Contribuciones está bajo la administración del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales en colaboración con la Junta de Asesoramiento, que consta de un Presidente más representantes de organizaciones de veteranos de guerra, de personas con discapacidad, los Länder, trabajadores y empresas y el Ministerio de Economía. Las prácticas financieras del Fondo están sujetas, además de a la supervisión de la Junta, a auditorías internas normales y a auditorías externas a cargo de la Oficina General de Cuentas. El Ministerio Federal supervisa y controla los desembolsos realizados por las oficinas federales.

CHINA²

Avances en China

A principios de los años 90, China emprendió una política de cuotas de empleo para personas con discapacidad y contribuciones para empresas que no la cumplen. El término chino para la contribución es "fondo para la seguridad en el empleo", lo que indica que estos fondos se destinan a garantizar el empleo de las personas con discapacidad. La política tuvo su base en el Ministerio de Trabajo y, en los años 90, en la ley de Protección de las Personas con Discapacidad, que hace referencia a la experiencia análoga en otros países.

Desde la reforma y la apertura de China al mundo exterior y, especialmente, durante el periodo de transición de una economía planificada a un sistema de economía de mercado, el antiguo sistema de empleo para personas con discapacidad en talleres protegidos ha estado en crisis. En la mayoría de los talleres, el equipamiento era muy básico y la tecnología obsoleta. Tampoco era competente su gestión. Como consecuencia, con el crecimiento de la economía de mercado, debía buscarse un nuevo modo de ofrecer oportunidades de empleo para personas con discapacidad. En China hay un total de 60 millones de personas con discapacidad.

Según un estudio realizado en 1990 en 29 provincias, 12 ciudades y 1.439 empresas y organizaciones (industria pesada y ligera, mecánica y eléctrica) las personas con discapacidad constituyen el 0,93% del número total de empleados. Existe evidencia de que no es tan complicado ofrecer puestos de trabajo adecuados a personas con discapacidad y que se trata de personas eficientes. Así, es factible llevar a la práctica la política de cuotas de empleo. Las ventajas de este sistema incluirían:

- Empleo relativamente cerca del lugar de residencia habitual
- Mayor selección de puestos de trabajo
- Integración de personas con discapacidad y no discapacitadas, fomentando la mutua ayuda y el entendimiento.

² Basado en una contribución a la Conferencia presentada por la delegación china en la Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de los Fondos Nacionales de Rehabilitación

- Conformidad con el principio de que todas las empresas tienen el deber de proporcionar empleo a personas con discapacidad.

La agencia de servicios de empleo, bajo una federación de personas con discapacidad y a los niveles territoriales mencionados anteriormente se encargan de la inspección del empleo de personas discapacitadas a nivel local y de compilar información sobre el empleo y desempleo de estas personas. También están a cargo de la valoración de la habilidad y aptitud para el empleo, de la formación profesional y cursos post formación en empresas. Por último, otra de las funciones de la agencia incluye la gestión de las contribuciones.

La cuota

La ley de Protección de Personas con Discapacidad de 1990 estipula que:

Los organismos estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, instituciones y organizaciones colectivas financieras, rurales y urbanas deberán emplear una determinada proporción de personas con discapacidad en puestos de trabajo adecuados. La proporción podrán determinarla los gobiernos provinciales, las regiones autónomas y las municipalidades, siempre bajo la supervisión del gobierno central y en línea con las condiciones reales (artículo 30)

La contribución compensatoria

De acuerdo con las regulaciones concernientes a la gestión de las contribuciones para la promoción del empleo de personas con discapacidad redactadas por el Ministerio de Economía en 1995, si el número de personas con discapacidad que trabajan en una empresa dada es inferior a la cuota de empleo prescrita, tal empresa estará obligada a pagar contribución. La cuantía anual será el total obtenido de la multiplicación de la diferencia entre el número prescrito de trabajadores con discapacidad y el real por la cuantía del salario anual del año último año para trabajadores locales. Por ejemplo, si una empresa debería emplear a 5 trabajadores con discapacidad, pero sólo emplea tres (es decir, una diferencia de 2), y el salario medio anual de esa ciudad es de 5.000 yuan RMB (603 dólares), la empresa realizará una contribución de 10.000 yuan (1.205 dólares).

Una empresa puede solicitar la reducción de la contribución o la exención de su pago si no cuenta con fondos para hacerlo o si sufre

pérdidas. Si la solicitud no se aprueba o si se adeudan pagos, la empresa deberá pagar una multa de 5 por mil la cantidad adeudada por día de mora.

Desembolso de fondos

Según las necesidades de las personas con discapacidad en los distintos sectores territoriales, la agencia de servicios de empleo, actuando a nivel regional o superior, deberá elaborar un plan anual de distribución de fondos, cuyo presupuesto deberá contar con la aprobación del departamento financiero. Los fondos derivados de las contribuciones se destinarán a los siguientes propósitos:

- Gastos de formación profesional para personas con discapacidad (hasta el 50% de los fondos)
- Primas a las empresas que exceden su cuota de empleo de personas con discapacidad (hasta el 20% de los fondos)
- Subvenciones a empresas de personas con discapacidad de propiedad colectiva (talleres protegidos) y empresas privadas para el pago de salarios a personas con discapacidad, sólo previa presentación de un informe de factibilidad y la aprobación del presupuesto (20%)
- Previa aprobación del departamento financiero, subvenciones a la agencia de servicios de empleo para costes generales y subvenciones directas para el empleo de personas con discapacidad (10%)

Gestión de fondos

Las contribuciones recaudadas constituyen fondos extrapresupuestarios y se depositan en un banco, de forma que los intereses producidos se añaden al fondo. Se gestionan en el departamento financiero, que examina y aprueba el presupuesto y el plan de distribución; el departamento de auditorías inspecciona y supervisa la gestión de fondos.

La Federación de Sindicatos de China señala que debería ampliarse y fomentarse positivamente el sistema, pues su actuación ha demostrado que no solo puede proteger la iniciativa de las empresas

para introducir a las personas con discapacidad en el mundo laboral, sino que puede equilibrar las carencias económicas de las personas con discapacidad demandantes de empleo y ayudar a las personas con discapacidades más graves a encontrar un puesto de trabajo. Mientras tanto, con el objetivo de asegurar la normal recaudación de las contribuciones y para promover el uso de estos fondos, deberían diseñarse medidas administrativas prácticas, que incluyeran la supervisión de mecanismos de actuación para así, mejorar la transparencia de la gestión de los fondos y ampliar los efectos positivos de la contribución³.

HUNGRÍA⁴

Historia del sistema en Hungría

La base legislativa del sistema de cuotas nace del Decreto n° 8 de 1983, modificado en diversas ocasiones. La ley XVIII de 1993 sobre el Fondo de Rehabilitación se abolió a finales de 1995. Desde el 1 de Enero de 1996, el sucesor legal del Fondo es el Fondo para el Mercado Laboral, dependiente del Ministerio de Trabajo.

La cuota de rehabilitación para empleo obligatoria

La cuota de rehabilitación para el empleo se fija en el 5% del número total de empleados anuales. Para que un trabajador pueda incluirse en la cuota, deberá sufrir una discapacidad permanente mínima del 40%, debida a una alteración de su capacidad laboral resultante del empeoramiento de su salud en relación con su capacidad laboral o eficiencia en el puesto original sin medidas de rehabilitación.

La mayoría de las empresas no cumplen la cuota del 5% y deben pagar contribución a la sección de rehabilitación del Fondo para el Mercado Laboral. Esto se aplica a empresas con más de 20 empleados. Están sujetas a esta obligación las asociaciones económicas, de abogados y empresas privadas, mientras que quedan exentas las coo-

³ Basado en un informe nacional elaborado para la Conferencia por Zhang Zhilin, del Departamento de Seguridad Social de la Federación China de Sindicatos.

⁴ Basado en la respuesta nacional de Hungría al cuestionario presentado a los países participantes en la Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de los Fondos Nacionales de Rehabilitación.

perativas de vivienda, organizaciones sociales, la Iglesia, fundaciones, empresas de servicios públicos y organizaciones sin ánimo de lucro.

El 6% de las empresas cumplen la cuota, el 15% emplean algunas personas con discapacidad a la vez que pagan contribución, y el 79% solo pagan la contribución. Esta contribución resulta insuficiente para estimular el cumplimiento de la cuota, ya que asciende a 8.000 HUF (46 dólares) anuales por persona. Esta cantidad se fija anualmente según la ley presupuestaria.

Las empresas obligadas al pago de contribución realizan tal abono directamente en la cuenta de "contribución para la rehabilitación" a nombre de la Oficina de Impuestos y Auditorías Financieras, que transfiere los fondos mensualmente al Ministerio de Trabajo.

Una empresa que exceda la cuota de empleo puede solicitar subvenciones del presupuesto estatal, así como "organizaciones clave" (empresas designadas por el Ministerio de Economía según determinados criterios, entre los que destaca que la proporción de trabajadores con discapacidad supere el 60% del número total de empleados) y "organizaciones sociales" (propiedad de una municipalidad que empleen personas con discapacidad en situación de desempleo); el 95% de ellas cumplen su cuota de empleo.

Desembolso de fondos

Los ingresos de la sección de rehabilitación del Fondo totalizan aproximadamente 600 o 700 millones de HUF (34.000 a 40.000 dólares) anuales. Las subvenciones ascienden a 6 a 7 millones anuales. Los fondos se conceden exclusivamente previa solicitud realizada en momentos de oferta de fondos. Al solicitar una subvención se ofrece información sobre los propósitos, condiciones de participación y método de financiación.

Las empresas que crean o conservan puestos de trabajo para personas con discapacidad pueden solicitar subvenciones, excepto los ministerios e instituciones locales dependiente de los mismos. Las personas discapacitadas empleadas deben sufrir una discapacidad mínima del 40% o ser sordos, ciegos o sufrir una reducción significativa de la vista; deben estar en posesión de un certificado médico o del certificado emitido por el Instituto Nacional de Expertos Médicos.

Cerca del 70% de los fondos se destinan a empresas, el 5% a la preparación laboral de personas con discapacidad, el 20% a talleres protegidos y el 5% a servicios o agencias. Los fondos se centran en la creación y la conservación de puestos de trabajo y en la promoción de proyectos. La sección de rehabilitación del Fondo financia proyectos, pero no los costes salariales o de material. En todo caso, se procede a la valoración de las solicitudes por medio de estudios e información directa.

Las condiciones de las medidas de financiación incluyen una contribución propia del 20% a los costes de desarrollo, la obligación de mantener el empleo durante un mínimo de tres años y la colaboración con los centros de trabajo locales.

El proceso de toma de decisiones implica a los consejos laborales, que incluyen representantes de empresas, empleados y municipalidades, así como los comités interdepartamentales y el Consejo Nacional del Mercado Laboral. De acuerdo con la Ley de Empleo, el Ministerio de Bienestar Público y el Ministerio de Trabajo deberán aprobar las decisiones.

Gestión de fondos

El Fondo para la Rehabilitación forma parte del Fondo para el Mercado Laboral, cuya principal autoridad, el Ministro de Trabajo, se encarga de la contratación de empleados. La gestión de fondos constituye un aspecto central, mientras que la continuidad de su utilización se garantiza a nivel local. Las prácticas financieras del Fondo están bajo la supervisión del Ministerio de Economía, la Oficina Estatal de Auditorías y la Oficina de Control del Gobierno. Al final de cada año fiscal, los fondos no invertidos o no utilizados pasan a la cuenta del Tesoro.

Los medios de comunicación prestan atención a la rehabilitación solo de forma ocasional, al publicar la oferta de subvenciones.

PARTE II
DISEÑO DE POLÍTICAS

No existe un único modelo de sistema de cuota y contribución, como demuestran los distintos sistemas nacionales. Los países que estudian la introducción de un sistema de cuotas, deberán buscar el diseño que mejor se adapte a su contexto nacional, de acuerdo con la situación actual de su desarrollo histórico. Ya se han tomado muchas decisiones interrelacionadas sobre los objetivos y principios de los sistemas de contribución y cuota, sobre las empresas que deberán vinculadas a los mismos, sobre el modo en que se debe fijar la cuantía de la contribución, las personas que pueden recibir ayudas y sobre la utilización de los fondos. No obstante, antes de abordar estas cuestiones, los organismos responsables de la política nacional deberán considerar las circunstancias nacionales y la conveniencia de un sistema de cuotas y contribuciones.

¿Son apropiadas las circunstancias?

Para decidir si el momento y las circunstancias son las apropiadas para un sistema de cuotas y contribuciones, se debe atender a un número de consideraciones:

Las infraestructuras sociales y de asistencia sanitaria

Muchos países que contemplan la introducción de un sistema de cuotas y contribuciones no cuentan con las debidas infraestructuras para la adaptación de las personas con discapacidad en el mundo laboral. Un nivel deficitario de asistencia sanitaria podría hacer que las enfermedades crónicas supusieran un problema tan importante como una discapacidad física. Podría necesitarse una respuesta a la aparición de enfermedades sociales (SIDA y VIH, estrés...). En países que han sufrido conflictos, las necesidades de las personas con problemas físicos y psicológicos también podrían suponer una corta-

pisa. Asimismo, las personas con discapacidad deberán contar con unos recursos básicos que les permitan la incorporación al trabajo, si bien es posible que no existan sistemas adecuados para garantizar la conservación de los ingresos. Así pues, la existencia de una mínima infraestructura de asistencia social y sanitaria es requisito imprescindible para la introducción de sus sistema de cuotas y contribuciones.

El contexto económico y social

El sistema de cuotas y contribuciones se verá afectado por los niveles de desempleo y su tendencia, por la demanda de trabajo y la necesidad de creación de empleo. Los primeros sistemas se diseñaron para funcionar en condiciones de pleno empleo y, cuanto más alta sea la tasa de desempleo, más difícil será persuadir a la sociedad en su conjunto y a las empresas en particular, de la obligación de emplear personas con discapacidad.

Tradición de servicios para grupos segregados

Una tradición de servicios de formación y profesionales para personas que necesitan cuidados especiales y la correspondiente falta de oportunidades requerirá una considerable inversión para cambiar la actitud de la sociedad frente al empleo de personas con discapacidad. Las empresas y el resto de los empleados deberán estar plenamente concienciados del derecho al trabajo que tienen las personas con discapacidad. Un principal reto será conseguir la integración de aquellos grupos que nunca se han considerado como posibles trabajadores, en especial personas con enfermedades o discapacidades mentales.

Estructuras para el empleo de personas con discapacidad

Un sistema de cuotas y contribuciones orientado a promover el empleo competitivo puede amenazar la viabilidad económica de las estructuras y talleres de trabajo protegido que tradicionalmente empleaban un número significativo de personas con discapacidad. La cuestión de si estas instituciones favorecen la integración de las personas con discapacidad todavía es debatible y deberán tomarse difíciles decisiones a nivel nacional sobre la relación entre los sistemas de cuotas y contribuciones y el trabajo protegido.

Disponibilidad de recursos económicos adicionales a nivel nacional

El propósito del sistema de cuotas y contribuciones es maximizar el empleo de personas con discapacidad. Desgraciadamente, el éxito del sistema se hace patente cuando deja de ser necesario. Con el paso del tiempo, las contribuciones al Fondo descenderán, a medida que la política de empleo se va llevando a efecto. Por ello, un fondo de contribuciones no puede constituir la única fuente de recursos para la rehabilitación, el empleo y otros servicios. Además, no puede esperarse que las contribuciones de las empresas sufraguen la totalidad de la inversión necesaria para la integración profesional y se necesitarán recursos económicos adicionales para garantizar que los trabajadores con discapacidad puedan ocupar su lugar en el empleo competitivo, lo que incluye ayudas y tratamiento médico, conservación de ingresos durante periodos de rehabilitación y formación, financiación de los servicios de preparación profesional, vivienda, transporte, etc.

Capacidad de implantación del sistema

Un sistema de cuotas y contribuciones requiere el respaldo de una organización con autoridad para recaudar contribuciones, evaluar los niveles de empleo, redistribuir fondos, supervisar su utilización y publicar los resultados obtenidos. A su vez, tal organización debe estar controlada y supervisada. Estas observaciones parecen obvias, pero hay ejemplos de legislación carente de las necesarias regulaciones para llevar sus estipulaciones a efecto, así como de Fondos Nacionales para la Rehabilitación fundados sin capacidad alguna de actuación. Incluso en casos en los que se cuenta con legislación al efecto, los Fondos podrían carecer de los recursos administrativos necesarios para poner los sistemas en funcionamiento. Se presentan problemas particulares cuando no se concede un plazo de tiempo suficiente entre la aprobación de la legislación y la puesta en funcionamiento de la misma. Así, la capacidad de implantar el sistema es un requisito esencial

¿Cuáles son los objetivos del sistema de cuotas y contribuciones?

El sistema de cuotas y contribuciones es un mecanismo de equalización de las oportunidades de empleo para personas con discapacidad, a la vez que una forma de acción positiva que permite proporcionar ayuda especial a un grupo determinado en base a su

desfavorable situación en cuanto a la obtención y conservación de un puesto de trabajo.

Los objetivos son equilibrar la representación de personas con discapacidad en el mundo laboral. Esto se consigue directamente influenciando las prácticas de las empresas para aumentar la proporción de trabajadores con discapacidad, o, si no es posible el empleo directo, redistribuyendo los fondos para aumentar la competitividad de los trabajadores con discapacidad por un lado, y la accesibilidad y adecuación de las oportunidades de empleo por el otro.

Según el Fondo francés, AGEFIPH, el sistema de cuota y contribución alcanza sus objetivos mediante una combinación de "palo" y zanahoria": las empresas evitan pagar la contribución en la medida de lo posible (palo) y se les convence para emplear y conservar trabajadores con discapacidad gracias a las perspectivas de posibles ayudas económicas (zanahoria). En los sistemas más establecidos, como el francés, el objetivo es maximizar el empleo, no los recursos económicos.

¿Qué principios deberán apoyar la política de cuota y contribución?

Los sistemas de cuota y contribución se guían por tres principios fundamentales:

- El empleo de personas con discapacidad es una responsabilidad social
- La redistribución se basa en la responsabilidad colectiva de las empresas
- El objetivo es promover la integración laboral de las personas con discapacidad..

Responsabilidad social

El principio de responsabilidad social (entendido como obligación legal impuesta sobre las empresas) tradicionalmente ha fomentado el sistema de cuotas y contribuciones. La obligación es la de emplear un número suficiente de personas con discapacidad para cumplir una cuota. Si no fuera posible el empleo directo, se abonaría una contribución por cada puesto no cubierto.

En algunos sistemas establecidos en los años 90, existe el principio opuesto: pagar la contribución se contempla como una obligación, mientras que el empleo de personas con discapacidad constituye una alternativa a su pago. Este enfoque no está aparentemente, contemplado en la ley, que tiende a estar en conformidad con los principios europeos y japonés de contratación antes que contribución. Sin embargo, existe una minoría a favor de la creación de bases legales para las contribuciones a obligatorias los fondos, con reducciones y exenciones en caso de empleo de personas discapacitadas. Entender la contribución como un impuesto que puede evitarse mediante el empleo de personas con discapacidad no es compatible con el principio de obligación social para equilibrar las oportunidades de empleo personas con discapacidad, en especial, por medio de empleo directo.

Es, pues, esencial a la hora de diseñar un modelo, articular claramente los principios desde el comienzo y prestar especial atención a aquellos factores que puedan alterar su interpretación. Dada la imposibilidad de cumplir la cuota en determinados sectores de la economía y en determinadas circunstancias (el nivel estimado de cumplimiento de la cuota en Polonia es de un 1,5%) junto con la multitud de otros impuestos y gravámenes que soportan las empresas, quizá no resulte sorprendente que la contribución se conciba como otro impuesto más, aunque su objetivo no sea éste. Esta opinión puede alterarse con una reducción de los requisitos de aplicabilidad sobre las empresas, igual que su independencia de las agencias tributarias. También sería beneficioso informar debidamente a las empresas de los beneficios que producen sus contribuciones.

Responsabilidad colectiva

En la redistribución de las contribuciones de las empresas que no cumplen su obligación social entre las que sí cumplen, se aplica el principio de responsabilidad colectiva. Los sistemas más establecidos hacen funcionar este principio de diferentes formas. Alemania tiene un claro principio de ecuilización: Las empresas que no cumplen su obligación legal por medio del empleo directo deberán sufragar los costes de las empresas que si lo hacen. En Japón se aplica un principio similar para contrarrestar el desequilibrio financiero, si bien el sistema de contribuciones y ayudas económicas también ayuda con los gastos de las empresas más pequeñas, reconociendo que empleen grandes números de personas con discapacidad. También en Francia, las empresas que no están vinculadas a la cuota pueden recibir subvenciones de las contribuciones; estas totalizan que el 60% de los fondos.

Integración Profesional

Las empresas hacen contribuciones que se distribuyen para fomentar la integración profesional de los trabajadores discapacitados. Las necesidades profesionales de estas personas pueden variar de acuerdo con las circunstancias nacionales mencionadas anteriormente. Por ejemplo, si las personas con discapacidades físicas no cuentan con las ayudas y adaptaciones que requieren, tales como prótesis o sillas de ruedas, la posibilidad de su integración se verá significativamente restringida. De forma similar, si la vivienda y el transporte no son adecuados, estas personas no podrán acceder al empleo. El ámbito de actuación del fondo puede variar de acuerdo con estas circunstancias. Sin embargo, existe el riesgo de destinar los recursos de manera demasiado restrictiva y no orientarlos suficientemente a las personas que de verdad podrán integrarse en un empleo. La determinación de este límite es una cuestión controvertida para los Fondos de países con grandes necesidades sociales y sanitarias.

La distribución de fondos con demasiada amplitud puede ser contraproducente para el objetivo de promocionar el empleo directo. Si las empresas ven que sus contribuciones se están utilizando para satisfacer las necesidades sociales que deberían ser competencia del estado, más que el empleo productivo, podrían cuestionar el principio fundamental del sistema de cuotas y contribuciones.

Otros problemas se refieren al uso de los fondos para fomentar el empleo en entornos laborales protegidos. Se ha cuestionado si el trabajo en empresas donde la mayoría de los trabajadores son personas con discapacidad constituye «integración».

Así, la naturaleza de la obligación creada es una decisión política de primera importancia que debe tomarse al desarrollar un nuevo sistema. Subsiguientemente a esta decisión, hay cuestiones que considerar sobre qué empresas deberán estar cubiertas y hasta qué punto. Hay dos cuestiones interrelacionadas: Las empresas que deberían estar vinculadas a la cuota y las empresas que deberían pagar la contribución.

¿Qué empresas deberían estar sujetas a la cuota y a la contribución?

Los criterios comunes para decidir las empresas que estarán sujetas a la cuota son el sector, el número de empleados, y el tipo de puestos de trabajo. En la práctica, estos criterios interactúan.

Sector

La primera cuestión es si la cuota deberá extenderse a todos los sectores: público, semi-público, privado y protegido.

Hay claras ventajas si se vincula al sector público al cumplimiento de la cuota de empleo, pues puede actuar como ejemplo para el sector privado. No es práctica común vincular al sector público a la obligación de empleo, si bien, se tiende cada vez más a vincular al sector público a las estipulaciones de la ley. La legislación en Polonia, Hungría y China no se aplica actualmente a los organismos o autoridades locales estatales. En Polonia, las empresas propiedad del estado que se encuentran en proceso de privatización están exentas.

Si el sector público queda vinculado a la cuota, ¿deberá también pagar contribución? En Alemania, la totalidad del sector público está sujeto a la obligación de pago de contribución, si bien en Francia sólo se aplica al sector «semi-público» (aproximadamente 28 organismos, tales como servicios públicos, ferrocarril, empresas de autopistas de peaje, y cadenas de radio y televisión nacionales). En Japón, los organismos públicos estatales y locales están vinculados a la obligación de empleo pero no a la de realizar contribuciones; si no cumplen la cuota prescrita, deberán diseñar un plan de empleo. La igualdad, a los ojos de la ley, de los sectores público y privado puede ser una importante consideración si se corre el riesgo de que las empresas del sector privado contemplen la contribución como un impuesto estatal. No obstante, podrían necesitarse considerables recursos administrativos para valorar y supervisar adecuadamente la actuación del sector público.

En los sistemas de Europa occidental, los talleres protegidos no son considerados empresas a los ojos de la ley. Así, no se les aplica la obligación de empleo o la de realizar contribuciones. En muchos de los países que adoptaron sistemas de cuotas y contribuciones en los años 90, existe una infraestructura de empresas de trabajo protegido o cooperativas donde la mayoría de los empleados son personas con discapacidad. Estas suelen estar vinculadas a la obligación de cumplir la cuota. En algunos sistemas, las empresas de trabajo protegido deben, en teoría, pagar una contribución si no cumplen la cuota, si bien, en la práctica, esto no es necesario puesto que el número de empleados con discapacidad necesario para ser incluida dentro de ese tipo de empresa excede considerablemente la cuota.

Número de empleados

En la práctica, la cuota se aplica a las empresas con un número mínimo de empleados. Existen dos enfoques:

- Todas las empresas están sujetas a la cuota, pero ésta es en realidad un porcentaje de la plantilla, lo que, a efectos prácticos, excluye a las empresas cuyo número de empleados no llega a un mínimo (por ejemplo, en Japón la obligación afecta a las empresas con 63,0 más empleados, puesto que la cuota es del 1,6%).
- Sólo las empresas cuyo número de enterados exceda determinado nivel están vinculadas a la ley.

Es importante determinar si la obligación depende del tamaño de la empresa en general (método más común) o si se aplica a cada una de las localizaciones e instalaciones de la empresa (como en Francia). Si se aplica el primer criterio, una empresa podrá cumplir la cuota concentrando a todos los empleados con discapacidad en una única localización, por ejemplo fundando una empresa subsidiaria para trabajadores con discapacidad. En Japón, ha sido política del gobierno fomentar esta práctica, y así, las empresas del sector terciario han recibido sustanciales subvenciones de la Asociación Japonesa para el Empleo de las Personas con Discapacidad (JAED).

También es importante considerar cómo se define un puesto de trabajo. El cálculo del número de empleados puede depender del enfoque dado a los empleados a media jornada, trabajadores con contratos por obra, y aprendices, además del número de puestos a jornada completa. El cálculo del número de empleados a efectos de cuota puede diferir entre los sectores público y privado; por ejemplo, el sector público en Austria está sujeto a una cuota, pero el 20% de los empleados se deduce al calcular el número total de ellos.

Normalmente, se aplican las mismas normas para decidir quién está vinculado a la contribución que las que se aplican para decidir qué empresas están obligadas a emplear personas con discapacidad. No obstante, en Japón, existe una estipulación que exonera del pago de la contribución a las empresas cuyo número de empleados a jornada completa es menor de 300.

Esta cifra puede variar de unos países a otros: 16 empleados en Alemania, 20 en Francia y en Hungría, 25 Austria, 50 en Polonia, 300 Japón (propósitos de contribución). Decisión. Esta decisión precisa información nacional sobre las cifras de población empleada, tamaño

de la empresa y sector. No existe una única fórmula que pueda transferirse de un país a otro. Los rápidos cambios del mercado laboral en algunos países en período de transición sugiere que estas cifras deberían variarse para adecuarse a crecimiento del sector privado o aumento del número de pequeñas empresas.

Una opción para la introducción de un sistema de cuotas y contribuciones puede ser exonerar a las pequeñas empresas durante sus primeros años de funcionamiento. En Francia por ejemplo, las cifras se colocan entre 34 y 25 empleados durante los dos primeros años transición, llegando a 20 en el tercero. También durante los años de transición en Francia, el nivel de la cuota se elevó un punto porcentual anual, es decir, del 3% al 6%.

Sectores excluidos

Es frecuente que determinadas profesiones, tales como pilotos, bomberos, o conductores de ambulancias se encuentren exentas por la ley al calcular el número de empleados a efectos de cuota. Esta práctica puede tener como efecto la exención de algunas empresas en las que la mayoría de los empleados corresponden a este tipo de categorías. También pueden eximirse determinados puestos profesionales que se consideran inapropiados para personas con discapacidad a la hora de calcular el tamaño de la empresa. En Francia, cerca del 10% de los puestos en los sectores privado y semi-público están excluidos. Estos cubren por ejemplo, personas que, en el desempeño de sus obligaciones laborales, deben conducir, pilotar o navegar, así como los trabajadores, tanto cualificados como sin cualificación, en empleos que en suponen desgaste físico (minería, construcción, industria maderera, estibadores, pescadores...).

Una razón para la exención de ciertas actividades laborales es que pueden resultar demasiado peligrosas o difíciles para personas con discapacidad. En Japón, donde la obligación de empleo se aplica a personas con discapacidades físicas, existe una fórmula de exclusión especial para sectores con puestos de trabajo «inapropiados», tales como personas que trabajan en andamios, en el subsuelo o agua, y aquéllas relacionadas con la seguridad pública, tales como pilotos y conductores de trenes. Sin embargo, no está claro por qué en Japón están excluidas ciertas profesiones de alta cualificación, como médicos y profesores. Se piensa que excluir ocupaciones de este modo es contrario al objetivo de integración, pues refuerza los estereotipos negativos de la discapacidad.

Exenciones de la obligación de contribución

En algunos países, como Austria, la legislación no contempla exenciones. En algunos sistemas, la dureza del trabajo puede ser una justificación. En Polonia, el Presidente de la Junta de Gestión del Fondo tiene considerable poder para eximir a una empresa de la obligación de pagar contribuciones si así lo requieren sus especiales consideraciones sociales o económicas.

Opciones alternativas

En algunos sistemas de cuota y contribución, las empresas cuentan con alternativas. En Francia, las empresas de los sectores privado y semi-público pueden cumplir su obligación de empleo firmando y aplicando un acuerdo negociado entre las asociaciones de empresas y los sindicatos, orientado a la integración de personas con discapacidad. También la subcontratación con talleres protegidos puede deducirse de la cuota en algunos sistemas, incluido el polaco. Han surgido cuestiones sobre si el apoyo al mercado laboral secundario puede considerarse como integración profesional. En Francia, se ha afirmado que el apoyo a actividades comerciales de los talleres protegidos ayuda a contrarrestar el concepto de que los trabajadores con discapacidad no tienen el mismo nivel de producción, promoviendo, así, su integración social.

¿Cómo debería fijarse la cuota?

En los países que no tienen sistema de contribuciones, la cuota puede variar significativamente, desde el 1%, hasta llegar al 15% (Italia). En países con sistemas de cuota y compensación, las variaciones no son tan acentuadas: 1,6% en Japón, 4% en Austria, 5% en Hungría, 6% en Francia, Alemania y Polonia. Normalmente se adopta un porcentaje estándar a nivel nacional.

Claramente, cuando existe una obligación de pagar una contribución, su cuantía debe reflejar tanto la población de trabajadores con discapacidad como la capacidad de las empresas para absorberlos. En Japón, la cuota del 1,6% se determinó en base a la población de trabajadores y demandantes de empleo con discapacidades físicas. La fórmula para la fijación de la cuota en el 6% en Alemania, se basó, de forma similar, en el número total de personas con discapacidades graves en edad laboral, tanto empleadas como empleadas, junto con

la consideración de determinadas dificultades en la colocación de personas con discapacidades graves.

Otra opción es fijar cuotas variables, dependiendo del tamaño de la empresa: cuanto mayor sea la empresa, más alta será la cuota (este sistema se ha introducido recientemente en Luxemburgo y debatido en Italia y España). Otra variante que, en teoría, toma también en cuenta la capacidad de la empresa de emplear personas con discapacidad es ajustar la cuota por sector industrial. Esta opción es factible con la legislación austríaca, pero no tiene amplio uso; de hecho, se suele considerar que el empleo de personas con discapacidad debería ser posible en todo tipo de empresas. La idea de fijar diferentes cuotas según el tipo de actividad puede criticarse en base a que ofrece una visión estereotipada de la discapacidad.

Si se determina el nivel de la cuota en base a la población discapacitada en el mercado laboral, deberían existir argumentos a favor de cuotas regionales o locales. En China, la cuota varía según las necesidades y circunstancias locales. Un paso infrecuente es fijar una cuota máxima y mínima¹. Tal medida puede evitar que las empresas concentren sus empleados discapacitados en lugares de trabajo segregados.

Claramente, la decisión de dónde fijar la cuota está relacionada con la determinación del tamaño mínimo de las empresas vinculadas a la obligación de empleo o de pago de contribución. Ambas decisiones deben tomarse de acuerdo con información sobre la distribución local o nacional del empleo según el tamaño de cada empresa.

País	Nº mínimo de empleados		Por cuota
	Por contribución	Porcentaje de cuota	
Francia	20 (en localización única)		6%
Alemania	16		6%
Polonia	50		6%
Japón	63	300	1,6%
Austria	25		4%
Hungría	20		5%

¹ Según Suresh C. Ahuja (ed) (1992) *Social Security and Other Benefits for the Blind*, París: World Blind Union, en Corea del Sur, la ley de oportunidades de empleo para personas con discapacidad de 1989 obliga a todas las empresas a emplear un mínimo del 1% y un máximo de 5% de personas con discapacidad.

¿Cómo debe fijarse la contribución?

Determinar el valor monetario de la contribución constituye una cuestión compleja, con distintos factores interdependientes, tales como:

- Su posible efecto sobre las prácticas de empleo de las empresas
- La disponibilidad real de tal cantidad y su efecto sobre la viabilidad de las empresas
- La necesidad de fondos adecuados con los que compensar a las empresas que emplean trabajadores con discapacidad.

Muy a menudo, la cuantía de la contribución que debe pagarse por puesto no cubierto está en relación con un salario estándar, que puede ser el mínimo (como en Francia) o la media local (China). En Polonia, la contribución equivale a la mitad del salario normal.

Dado que el objetivo del sistema de cuotas y contribuciones es aliviar las cargas económicas que sufren las empresas que emplean personas con discapacidad y equilibrarlas con la situación financiera de las empresas que no lo hacen, puede aplicarse una fórmula financiera que garantice que la empresa no va a encontrarse en peor situación si emplea a una persona con discapacidad, que si realiza la contribución.

En Japón, la cuantía se determina en el Ministerio de Trabajo tomando en cuenta la cantidad de gasto extraordinario per cápita necesitado para cumplir la cuota de empleo de personas con discapacidad. Este asume que el empleo de personas con discapacidad supone un coste medio. Según la Liga Ucraniana de Industriales, podría conseguirse mejor equilibrio con una fórmula que tomase en cuenta la diferente productividad de las personas con discapacidad en relación con la actividad industrial.

La cuantía de la contribución puede fijarse en diferentes niveles de acuerdo con otros criterios, tales como el tamaño de la empresa, y la capacidad financiera de la misma. En Francia, hay tres niveles de acuerdo con el tamaño de la empresa: Las empresas con menos de 200 empleados pagan 300 veces el salario mínimo por ahora establecido por ley (S.M.I.C.); las empresas con cuyo número de empleados oscila entre 200 y 750, pagan 400 veces ése; aquéllos con más de 700 empleados pagan quinientas veces esa cantidad. En Bulgaria, la « multa » impuesta sobre las empresas, que se suma al fondo, oscila entre una y cinco veces el salario mínimo.

Otra consideración al determinar la cuantía de la contribución puede ser el impacto económico acumulado sobre empresas que ya están cargadas con altos impuestos, primas de seguros y otro tipo de cargas impositivas. En tales circunstancias, la obligación de pagar una contribución puede tener efectos negativos hasta el punto de hacer olvidar que su objetivo es el fomento del empleo de personas con discapacidad.

En resumen, deberán basarse las decisiones primeramente sobre la consideración de hasta qué punto su cuantía estimulará a las empresas a la hora de emplear y conservar trabajadores discapacitados. Dado que su objetivo no es maximizar los ingresos, no constituirán una prioridad las necesidades económicas del Fondo. Dicho esto, será necesario garantizar ingresos suficientes para hacer frente a cualquier compromiso de redistribución que cubra los gastos extraordinarios de las empresas que cumplen con su obligación.

Flexibilidad de los niveles de cuota y contribuciones

Una estructura flexible que pueda adaptarse a los cambios de circunstancias puede ser especialmente importante en países en período de transición, que experimentan rápidos cambios en su economía y mercado laboral. Así, según se crean nuevas empresas, puede resultar necesario ajustar el límite mínimo y el nivel de la cuota. Igualmente, la población de personas con discapacidad demandantes de empleo puede aumentar, como es el caso en los países que salen de conflictos armados, y pueden necesitarse mayores incentivos para fomentar las oportunidades de empleo.

Si tomamos en consideración ajustes a los sistemas de cuota y contribución, será esencial consultar a las empresas que se verán afectadas por las modificaciones propuestas, así como articular claramente los principios por los que se regirán los cambios. Debe, pues, asegurarse la transparencia del proceso de toma de decisiones, y estudiar con sumo detalle las propuestas que se puedan percibir como una medida para aumentar los ingresos de Fondo y no como medida orientada a la promoción de empleo de personas con discapacidad.

Beneficiarios de subvención

La finalidad del sistema de cuotas y contribuciones es maximizar el empleo de personas con discapacidad, lo cual puede conseguirse

directamente cuando las empresas emplean o conservan trabajadores discapacitados (como en todos los sistemas de cuota) o indirectamente, mediante la redistribución de fondos para la creación o conservación de empleo. Para tener fe en los principios del sistema de cuota y contribución, los beneficiarios de los recursos redistribuidos deberán determinarse según el mismo esquema que las personas que contabilizan a efectos de cuota.

Uno de los principales problemas a la hora de diseñar los sistemas de cuota para personas con discapacidad es definir un grupo de modo que facilite la identificación de aquellas personas cuyas posibilidades de integración profesional están reducidas.

¿Qué es discapacidad?

En primer lugar, debe atenderse a una cuestión fundamental del principio: ¿Qué es discapacidad? ¿Se trata de una condición definida por criterios médicos? ¿Se trata de una disminución de la capacidad funcional, debida a una deficiencia, un daño sufrido, o una enfermedad? ¿Debe interpretarse la discapacidad como la interacción entre las deficiencias individuales y las barreras del entorno social y físico?

Los dos primeros enfoques suponen que el problema se localiza en el individuo, y que a causa de sus deficiencias, las personas con discapacidad tienen menor capacidad laboral que el resto de la sociedad. Por otro lado, la tercera interpretación sugiere que si se toman medidas para reducir los efectos negativos del entorno laboral, tales como actitudes o prácticas laborales discriminatorias, podrían minimizarse las desventajas asociadas con la discapacidad.

Con anterioridad a 1989, en países de Europa central y oriental, el concepto discapacidad se asociaba al concepto más amplio de sociedad laboral: se definía a una persona con discapacidad como una persona que había perdido parcial o totalmente la capacidad de trabajar en un entorno normal, bien fuera a causa de daños, problemas de salud o enfermedades laborales². (Una persona con discapacidad congénita no se consideraba integrante del mercado laboral). Este concepto todavía se aplica en determinados sistemas de cuota y contribución. En Polonia, la ley, que actualmente está en revisión,

² OIT (1996) *Employment Prospects for Disabled People in Transition Countries: Guidelines on active training and employment policies for disabled people in Central and Eastern Europe*. Ginebra: OIT.

categoriza la discapacidad según el punto hasta el cual una persona queda excluida del trabajo en un entorno normal a causa de deficiencias físicas y de salud; la gravedad de la discapacidad está relacionada con el tipo de puesto de trabajo en el que se estima que tal persona es capaz de trabajar. Las categorías utilizadas en Ucrania son similares, mientras que la definición en Rusia ya no se encuentra relacionada con una limitación de la capacidad laboral.

Beneficiarios

Según este enfoque, la cobertura del sistema de cuotas puede ser muy limitada. No sólo asume que las personas con discapacidades graves son incapaces de trabajar en un entorno normal, sino que también excluye a las personas sin experiencia. Por ejemplo, en Hungría, en virtud del sistema de cuotas, se considera persona con discapacidad a aquella que ha quedado permanentemente incapaz, debido a la alteración de su capacidad laboral derivada del empeoramiento de su estado de salud, para realizar una actividad laboral plena en su puesto original, y cuyo grado de discapacidad excede el 40%.

En los sistemas de cuota y contribución más antiguos, como los de Austria, Alemania y Japón, no se concede importancia al motivo de la discapacidad o las circunstancias de su aparición; la definición tampoco hace referencia a la capacidad laboral. De hecho, en Alemania, el término «capacidad de ingresos reducida» que aparecía en la ley de personas con discapacidades graves, se sustituyó en 1986 por «grado de discapacidad» para evitar que se implicara una reducción de la capacidad laboral de la persona.

En Francia, debido al incremento del ámbito de aplicación de la obligación de empleo para cubrir más grupos de beneficiarios a lo largo de los años, no existe un único medio de determinar los beneficiarios del sistema de cuota y contribución. Este sistema incluye, además de las históricas categorías de veteranos de guerra y personas incapacitadas permanentemente por accidentes o enfermedades laborales, a los trabajadores reconocidos como discapacitados por la comisión especial (COTOREP) y las personas que perciben pensión por invalidez de los seguros sociales, cuya capacidad laboral o de tener ingresos se ha visto reducida al menos en dos tercios. De igual forma, el sistema francés engloba más de una definición de discapacidad.

Como ya mencionamos, algunas definiciones se basan en condiciones médicas y enfermedades, mientras que otras toman en cuenta

las limitaciones funcionales derivadas de una deficiencia ó enfermedad, tales como, por ejemplo, la incapacidad de andar. Ambos enfoques se utilizan para identificar los beneficiarios de los sistemas de cuota y contribución, y, a veces, los dos tipos de definición pueden encontrarse dentro de un mismo sistema. Es opinión generalizada que la clasificación médica por sí sola no es un modo útil de determinar si una persona debe recibir tratamiento especial por medio de los sistemas de cuota y contribución. Sin embargo, en algunos países, la valoración médica para obtener certificaciones de personas con discapacidad seguirá siendo un modo importante a la hora de captar atención sobre intervenciones médicas necesarias.

Algunos sistemas de cuota y contribución cuentan con medidas especiales para promover la integración de las personas con discapacidades más graves, que cuentan con las menores posibilidades de obtener y conservar el empleo. Los trabajadores que se incluyen en determinadas categorías de discapacidad o que tienen condiciones específicas pueden contabilizar más de una unidad efectos de cuota. Estos sistemas identifican las personas con discapacidades más graves de diferente modo:

- Según el tipo de discapacidad, por ejemplo discapacidad visual, o enfermedad
- Según las consecuencias de su discapacidad, por ejemplo, la necesidad de una silla de ruedas
- Según la gravedad de su discapacidad y el nivel de reducción de la capacidad laboral, basado normalmente sobre condiciones reconocidas según criterios médicos

Cada vez más a menudo se cree que la condición médica por sí sola no constituye un indicador adecuado de la gravedad de la discapacidad.

Se supone que los sistemas de cuota requieren una valoración precisa de la discapacidad realizada por médicos expertos. Una alternativa podría ser basarse en la definición de la OIT de persona con discapacidad, incluida en el Artículo 1 de la Convención 159³:

El término «persona discapacitada» indica una persona cuyas perspectivas de conservar, obtener, y avanzar en el empleo se en-

³ Convención sobre la rehabilitación profesional y empleo (personas con discapacidad), 1983, (nº 159)

cuentran significativamente reducidas como resultado de una discapacidad física o mental debidamente certificada.

Aquí, la reducción de perspectivas no implica necesariamente que su capacidad laboral esté reducida, sino que indica que puede que esa persona pueda ser menos productiva. Además, esta formulación reconoce que los factores ambientales, así como las actitudes, contribuyen a la reducción de perspectivas, y que con las medidas adecuadas, la persona con discapacidad, independientemente de su clasificación médica, es capaz de ocupar su lugar en el mercado laboral⁴.

Los Países Bajos proporcionan un interesante ejemplo de la viabilidad de un sistema de cuotas que se utilice para fomentar la adaptación al entorno laboral y así, superar la reducción de capacidad para un empleo dado. Según su sistema de cuotas voluntarias, las personas que necesitan adaptación de su puesto de trabajo o que necesitan adaptaciones para acceder a un trabajo, pueden contabilizarse junto con otros beneficiarios. Esta solución tiene la ventaja de que las personas con discapacidad no quedan encerradas en un sistema que las clasifica según sus defectos en lugar de sus habilidades.

Edad y sexo

La edad es un factor a considerar a la hora de decidir la cobertura. Pese a la escasez de datos disponibles, parece que el enfoque estándar es incluir a todas las personas con discapacidad en edad laboral. Sin embargo, si los sistemas excluyen a personas en periodo de formación y aprendices es probable que, a su vez, no incluyan trabajadores a tiempo parcial ni jóvenes ni, probablemente, personas que se acercan a la edad de jubilación. Restringir el sistema a puestos a jornada completa puede afectar desproporcionadamente a las mujeres en sociedades donde éstas tienden a trabajar a tiempo parcial.

Finalidad y uso de los fondos

Los propósitos para los que pueden utilizarse los fondos dependen de las fuentes de recursos y la relación del fondo con la política nacional.

⁴ OIT (1996) *Employment Prospects for Disabled People in Transition Countries: Guidelines on active training and employment policies for disabled people in Central and Eastern Europe*. Ginebra: OIT.

Fuentes de recursos

En la mayoría de los sistemas, las contribuciones de las empresas constituyen la única fuente de ingresos de los fondos nacionales de rehabilitación (Austria, Francia, Alemania y Japón). En Polonia, el Fondo recibe también una proporción de las exenciones de impuestos a organizaciones de trabajo protegido y la ley contempla su capacidad de contar con otras fuentes ingresos, si bien nunca se ha utilizado. En los fondos más antiguos, las contribuciones de las empresas se destinan principalmente a la promoción del empleo de personas con discapacidad.

Algunos fondos nacionales reciben contribución de diferentes fuentes y así, pueden destinar recursos a cuestiones ajenas a la rehabilitación profesional, como en el caso de Bulgaria⁵.

Política nacional y campos de intervención

El campo de intervención del fondo puede negociarse para complementar la política estatal relativa a las personas con discapacidad, puede integrarse en ella o sustituirla a todos los efectos.

La relación entre la distribución de recursos y la política estatal puede estar contemplada en la ley. Por ejemplo, en Alemania, primero deben agotarse todas las posibilidades de financiación ofrecidas por los servicios de empleo y otras instituciones; la contribuciones no deberán destinarse a recaudar efectivos que sustituyan los presupuestos de las autoridades públicas pertinentes. Típicamente, el campo de intervención de los programas se decide según uno de estos tres modos:

- Los agentes sociales definen en el programa y la estado da su aprobación.

⁵ En Bulgaria, los ingresos del Fondo Nacional para el Apoyo, la Rehabilitación e Integración Social de las Personas con Discapacidad provienen de las contribuciones de las empresas que no cumplen su cuota, de subvenciones presupuestarias, el 0,1% del PIB, contribuciones de empresas de seguros (1% del suero de responsabilidad civil obligatorio para vehículos, tanto privados como oficiales) de los ingresos de un tipo de lotería de ayuda para personas con discapacidad y otras cuestiones, obras benéficas, acontecimientos deportivos y sociales y donaciones. El Fondo financia rehabilitación y formación profesional, incentivos para el empleo de personas con discapacidad, subvenciones para empresas especializadas, cooperativas y empresas unipersonales, rehabilitación médica, mejora de la accesibilidad a la vivienda y el entorno, cultura, deporte y turismo, así como asistencia social a personas con discapacidad.

- El programa se define por medio de legislación precisa a nivel central con margen de ajuste a la situación socioeconómica a nivel descentralizado.
- El programa es definido por un ministerio del gobierno central, se incorpora al presupuesto estatal y se aprueba en el Parlamento.

Dependiendo de la relación del fondo con la política y el modo en que se definen los programas, sus competencias pueden incluir:

- Sólo el mercado laboral abierto
- El mercado laboral abierto y el sector protegido
- El mercado laboral abierto, el sector protegido y la integración social (incluida rehabilitación médica y social, talleres de terapia, instalaciones para niños con discapacidad, vivienda y transporte).

Actividades extra profesionales

Como ya mencionamos, algunos Fondos financian actividades ajenas al mundo laboral. A veces, sus beneficiarios no tienen edad laboral, no son aptos para el empleo o tienen muy pocas posibilidades de entrar en el mercado laboral. Algunos Fondos subvencionan también mejoras en las instalaciones de uso público, vivienda, transporte y otras cuestiones relacionadas con la eliminación de barreras y con la promoción de la integración laboral. Estas medidas pueden tener efectos positivos sobre la mejora de las condiciones de las personas con discapacidad en general y, a su vez, facilitar el acceso al empleo.

La tabla 3 muestra las medidas extra profesionales financiadas por seis Fondos que respondieron al cuestionario en preparación de la Conferencia de Varsovia.

Generalmente, se cree que los Fondos existentes deberían tender a reducir la proporción de ayuda destinada a medidas extra profesionales. Especial, los sindicatos afirman que el presupuesto estatal debería financiar las organizaciones y fundaciones de personas con discapacidad. También se reconoce que, en algunos países, las personas con discapacidad dependen en gran medida de los esfuerzos de

las fundaciones y asociaciones que reciben apoyo de los fondos que proporcionan trabajo en talleres o actividades de rehabilitación.

Costes administrativos

Se espera que los costes administrativos de los Fondos gestionados por departamentos gubernamentales corran a cargo de los últimos. Este es el caso en Alemania y Austria, cuyos Ministerios Federales de Trabajo y Asuntos Sociales también se ocupan del personal de los Fondos. En Hungría, donde el Ministerio de Trabajo también funciona como empleador, se destina una proporción de sus ingresos (2%) a costes administrativos; en Polonia, los costes de funcionamiento del Fondo se cubren a partir de sus propios ingresos.

Tabla 3: Actividades extraprofesionales financiadas

Actividades extra profesionales financiadas	Beneficiarios		
	<i>Persona discapacitada</i>	<i>Talleres protegidos</i>	<i>Servicios o agencias</i>
Vivienda para personas con discapacidad	A. Al.	H.	Al.
Transporte para personas con discapacidad	A. P.	H. P.	P.
Aparatos de ayuda y asistencia técnica	A. F. H. P.	P.	P.
Rehabilitación médica	H. P.	P.	
Rehabilitación social (p.e. talleres de terapia)	A.	H. P.	
Rehabilitación médica y social de personas con discapacidad sin actividad económica (niños, jubilados...)	A. H. P.		P.
Mantenimiento de ingresos para desempleados	H.		
Otras medidas extra profesionales	P.	P.	H. P.

A: Austria; F: Francia; Al: Alemania; H: Hungría; J: Japón; P: Polonia

Beneficiarios de fondos y actividad profesional

Existen cuatro grupos principales de beneficiarios: empresas, personas con discapacidad, talleres y empresas de trabajo protegido y organizaciones de rehabilitación para personas con discapacidad. La dotación de fondos para rehabilitación profesional varía según los Fondos, como muestra la tabla 4.

Tabla 4: Porcentaje estimado de desembolso en medidas profesionales por tipo de beneficiario

Porcentaje estimado de desembolso en medidas profesionales proporcionadas por:				
	<i>Empresa</i>	<i>Persona discapacitada</i>	<i>Taller protegido</i>	<i>Servicio o agencia</i>
Austria	*	*	24	*
Francia	40	35	3	22
Alemania				
Fondos Federal	43	0	32	7
Fondos Regionales	58	5	31	6
Hungría	70	5	20	5
Japón	80	0	0	20
Polonia	45	2	52	1

* No especificado

La tabla 5 muestra las medidas profesionales financiadas y los tipos de beneficiarios declarados por seis Fondos que respondieron al cuestionario en preparación de la Conferencia de Varsovia.

Empresas

En la mayoría de los casos, los principales beneficiarios son las empresas. Algunos sistemas distinguen entre empresas que cumplen la cuota de empleo, empresas que están obligadas a hacerlo (o a realizar contribución) y empresas no obligadas. Dado que la mayoría de las personas con discapacidad trabajan en pequeñas empresas, se

Tabla 5: Medidas profesionales financiadas y tipo de beneficiario

	Beneficiario			
	Empresa	Persona discapacitada	Taller protegido	Servicio o agencia
Concienciación de empresas	H			
Campañas de información y concienciación	F, AI	AI		F, J, P
Orientación a empresas	F			J
Otros...				A
Preparación para el empleo	H	H		H
Orientación				F, P
Valoración	F			A, F, P
Formación y reciclaje	F, J	A, F, P	P	F, AI, J, P
Instituciones de rehabilitación		P	P	AI, J, P
Otros...	P		P	P
Acceso al empleo	H			
Búsqueda de empleo y colocación			F	F, P
Seguimiento y apoyo a la integración	F, J	F, AI		F
Transporte al trabajo	A, F, J, P	A, F, AI, P	P	F, P
Incentivos a la contratación	F, AI	F, P	P	
Creación de puestos de trabajo	F, AI, J, P	F, AI	P	
Otros...		A		
Retención del empleo y recolocación	H			
Subvenciones salariales	A, F, AI		P	
Recolocación	AI		P	
Otros...	A			
Apoyo en el entorno laboral	H			
Adaptación del puesto de trabajo	F, J, P	AI	P	
Mejora de la accesibilidad	A, F, J	A, P	P	
Seguimiento y apoyo a la integración	F, J			F
Otros...		A		
Investigación e innovación	F		P	AI, J, P, F
Trabajo protegido			H	H
Creación de plazas en talleres protegidos	P		A, AI, P	
Promoción de la transición del entorno protegido al abierto	A, F, P		F	
Otros...			A	

A: Austria; F: Francia; AI: Alemania; H: Hungría; J: Japón; P: Polonia

considera justo en Francia, Alemania y Polonia, que éstas puedan recibir recursos del Fondo. En Francia, es política nacional que las pequeñas y medianas empresas se involucren en el empleo de personas con discapacidad.

El concepto puede ser compensar los costes extraordinarios asociados a los trabajadores con discapacidad (por ejemplo, gastos de gestión, adaptaciones no compensadas de otros modos o, como en Alemania, el coste de las bajas extraordinarias a las que tienen derecho las personas con discapacidad). Otro concepto puede ser el subsidio por productividad reducida. Tanto las subvenciones como los subsidios se contemplan como un incentivo para fomentar el empleo de personas que, de otro modo, podrían ser objeto de discriminación o para realizar adaptaciones que, de otro modo, no se habrían realizado.

Las empresas pueden recibir fondos para la incorporación o conservación del empleo de determinadas categorías de personas con discapacidad, la creación de nuevo empleo o la ayuda a trabajadores discapacitados, potenciales o actuales, en general.

Apoyo al empleo de grupos específicos: incluye subvenciones y dotaciones económicas, en especial:

- **Compensación de costes incurridos en el empleo de personas con discapacidad en el cumplimiento de la cuota obligatoria:** pueden concederse dotaciones en forma de cantidad fija regular por cada persona empleada que exceda de la cuota (tal como en Austria y Japón); en Polonia, las empresas reciben exención del impuesto sobre la renta.
- **Compensación por costes cuando las empresas no están vinculadas a la cuota o la contribución pero emplean personas con discapacidad,** por ejemplo, una cantidad regular por persona empleada.
- **Subvenciones regulares para cubrir costes salariales o para la reducción de las contribuciones a los seguros nacionales,** a menudo en relación con la productividad del trabajador.
- **Reembolso de la totalidad de los costes salariales y los seguros nacionales de trabajadores específicos durante un periodo de tiempo determinado.**

- Primas de cuantía fija como incentivo a la conservación de un empleado con discapacidad durante la totalidad del contrato y su conservación (Francia).
- Subvenciones totales o parciales para adaptaciones y ajustes requeridos para la contratación o conservación de trabajadores con discapacidad, incluidas ayudas personales y asistencia.
- Ayudas para costes de formación o reciclaje.

Creación de empleo: pueden concederse créditos a la inversión, dotaciones y ayudas económicas para la creación de empleo. Pueden concederse créditos y dotaciones económicas para la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial y plazas de formación para personas con discapacidad.

Ayudas generales, que incluyen:

- Ayudas para mejorar las instalaciones para personas con discapacidad, incluida accesibilidad y adaptación de equipo, y para la creación de entornos laborales más receptivos.
- Apoyo al desarrollo tecnológico
- Concienciación e información del personal sobre las discapacidades.

Algunos tipos de financiación pueden llevar condiciones. En el Fondo de Bruselas, las empresas deben realizar una contribución del 10%. En Hungría, deben comprometerse a contribuir con el 20% del coste de los proyectos financiados. En Austria, el desembolso asciende al 50% de los costes. Si se conceden fondos para sufragar costes salariales o como incentivo para la contratación, es frecuente exigir de la empresa el compromiso de retener al trabajador durante un número determinado de años.

Personas con discapacidad

Naturalmente, las personas con discapacidad son los beneficiarios últimos de los fondos redistribuidos, si bien pueden no recibir los fondos directamente; por ejemplo, en Japón, eso no está permitido.

Los usos más comunes de los fondos destinados directamente a las personas con discapacidad incluyen:

- Subvenciones para la adquisición y el mantenimiento del equipo necesario para el trabajo.
- Mejoras en la accesibilidad del puesto de trabajo
- Concesiones y créditos para transporte, incluida la adquisición y adaptación de vehículos
- Subvenciones para la participación en programas de formación y de desarrollo de capacidades.
- Concesiones y créditos para el autoempleo.

Además, algunos Fondos proporcionan ayudas para aparatos de movilidad y adaptación de vivienda. Normalmente, se proporciona ayuda para elementos específicos en relación con las necesidades valoradas del individuo. En los Países Bajos se contempla un sistema de "recibo" alternativo.

Un innovador uso de los fondos en beneficio de las personas con discapacidad en su incorporación al empleo es la prima por contratación que se concede en Francia, por el que, simultáneamente se concede una cantidad fija a la empresa. Estas primas al empleo son muy populares.

Empresas y talleres de trabajo protegido

Puede llevar a confusiones el utilizar un término genérico para englobar los talleres protegidos del tipo de Austria, Francia y Alemania y otras empresas que se especializan en trabajo protegido, típicamente las que se dan en países de Europa Central y Oriental. El primer tipo suele estar regido por legislación independiente aparte de la que regula las empresas convencionales y no están obligados por los sistemas de cuotas. Sin embargo, pueden recibir fondos derivados de las contribuciones para la creación de plazas en talleres o, como en el caso de Francia, sólo para promover la transición al entorno abierto. Como ya mencionamos, las empresas pueden escoger cumplir su obligación de empleo mediante la contratación con talleres protegidos.

Por otro lado, las empresas de trabajo protegido pueden ser los principales beneficiarios de los Fondos en los sistemas más nuevos

de cuota y contribución ajenos a la Unión Europea y, en el caso de Polonia, deben contribuir al Fondo. Como mencionamos en el informe sobre Polonia, las cooperativas desempeñaron un importante papel en la oferta de trabajo para personas con discapacidad con anterioridad a 1989. La promoción de las empresas de trabajo protegido ha constituido un eje central de la política orientada al empleo de personas cuyas oportunidades en el mercado laboral abierto son mínimas. Estas organizaciones pueden tener necesidades de inversión especiales en su transición de empresa subvencionada por el Estado al mercado de libre competencia. Ahora que algunas empresas de trabajo protegido han alcanzado un notable éxito en el mercado abierto, las empresas convencionales cuestionan si es apropiado que reciban cantidades desproporcionadas de los fondos derivados de las contribuciones.

Las empresas de trabajo protegido pueden obtener subvención para instalaciones de rehabilitación profesional, social y médica (que están obligadas por ley a proporcionar), para el reembolso de créditos bancarios, el mantenimiento de puestos de trabajo amenazados o para cubrir los costes salariales de determinados empleados, tales como personas con discapacidad mental o trabajadores con trastornos mentales.

Instituciones, ONGs y agencias

En algunos Fondos, la participación de las contribuciones se destina a las diferentes organizaciones que promueven el empleo de personas con discapacidad, incluidas las asociaciones de voluntarios y de empresas. Los criterios aplicables pueden excluir las organizaciones que financian sus actividades por medio de otras fuentes (Francia).

Pueden utilizarse fondos en beneficio de las personas con discapacidad para actividades profesionales tales como:

- Rehabilitación
- Formación y reciclaje
- Valoración y orientación
- Búsqueda de empleo, colocación y seguimiento
- Transporte al trabajo.

Pueden financiarse actividades de concienciación entre las empresas y empleados. Algunos Fondos también financian innovación e investigación. Por ejemplo, el Fondo alemán, financia el REHADAT, que contiene una extensa base de datos con información sobre las ayudas técnicas para apoyar la rehabilitación en el lugar de trabajo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, los países que contemplan la implantación de un sistema de cuotas y contribuciones deberán estudiar el mejor modo de administrar el sistema por medio de un Fondo Nacional de Rehabilitación.

PARTE III
GESTIÓN DE LOS FONDOS NACIONALES

La Parte II consideraba los principios relativos a los beneficiarios de los fondos derivados de las contribuciones y el modo de acceder a ellos. La Parte III examinará los acuerdos prácticos para la recaudación de contribuciones y la dotación de fondos, así como las estructuras de gestión de tales actividades. La sinopsis de los acuerdos de seis países, anexo a este informe contiene información detallada sobre estos aspectos, mientras que aquí presentamos los principales modos de actuación.

Los Fondos Nacionales de Rehabilitación tienen la función de recaudar las contribuciones, distribuir los fondos y supervisar su uso. El número de empresas privadas vinculadas a la obligación de empleo en Francia es del orden de 87.000 y cerca de la mitad de ellas contribuyen al Fondo. En 1995¹, los fondos anuales de Francia y Alemania ascendían a 282 millones de dólares y 667 millones respectivamente. En Japón, los ingresos de 1995 totalizan 182 millones de dólares. En 1996, los recursos del Fondo polaco fueron de 38,8 millones de dólares, derivados de las contribuciones realizadas por más de 14.000 empresas (con más de 5º empleados) y 1.500 empresas de trabajo protegido. Estas estadísticas ayudan a ilustrar el volumen de las tareas administrativas competencia de los Fondos Nacionales de Rehabilitación.

Cálculo y recaudación de contribuciones

Normalmente, la empresa calcula y declara la cantidad debida, que puede recaudarse con carácter anual, trimestral o mensual y suele hacerse efectiva por transferencia bancaria a la cuenta del Fondo.

Según avanzan los sistemas informáticos, disminuye la carga administrativa, tanto de las empresas como de los funcionarios del

¹ Cotización del dólar a 1 de Marzo de 1997

Fondo. En Austria, donde el Fondo está administrado por un Ministerio Federal, los funcionarios del departamento calculan la cantidad e informan a las empresas. Por medio de un vínculo con las principales agencias de seguros de Austria, se transmiten los datos por ordenador y la empresa no tiene, así, que presentar un recibo para certificar el pago.

El cumplimiento es un problema particular en los nuevos sistemas, que no cuentan con los recursos necesarios para garantizar la recaudación efectiva de las contribuciones. Incluso puede ser conflictiva la identificación del porcentaje de empresas que realizan declaración pero no el pago y las empresas que hacen el pago, pero no presentan la declaración. A veces no se aplican las estipulaciones legales relativas a la ejecución de los procedimientos por falta de legislación secundaria, o bien se pone en práctica con muchas dificultades. En Polonia, donde los pagos a los Fondos están reglados por estipulaciones de carácter impositivo, las agencias de auditoría fiscal controlan los pagos y tienen capacidad para recaudar cantidades adeudadas.

Valoración de las necesidades

La mayoría de los programas de gasto se establecen de acuerdo con un presupuesto de necesidades, realizado con información recibida de las agencias de empleo, las organizaciones de personas con discapacidad, empresas convencionales y empresas de trabajo protegido. Los Fondo que actúan a nivel regional o local pueden consultar a los organismos pertinentes a tal nivel.

Solicitud de fondos

La necesidad de intervenciones específicas puede ser considerable, pero se necesita información y concienciación para que estas se traduzcan en solicitudes de apoyo. Los profesionales que trabajan con personas con discapacidad, al igual que las últimas han de conocer la oferta y su acceso a ella. En algunos sistemas, las diferentes agencias de preparación, apoyo y colocación desempeñan una importante función al dar a conocer los programas del Fondo a las empresas.

Es práctica común realizar la solicitud en un impreso. En Austria, que cuenta con datos informatizados sobre el nivel de cumplimiento de cada empresa, en el caso de bonificaciones por exceder la cuota, no es necesario hacer una solicitud.

Normalmente, no existe un plazo de tiempo específico para solicitar subvenciones y ayudas, salvo en Hungría, donde se anuncia el comienzo del plazo en la prensa y debe realizarse una visita a la empresa previa a la valoración de la solicitud .

Este proceso podría simplificarse con estructuras administrativas descentralizadas en las que los candidatos tuvieran un contacto más directo con el Fondo.

Casi no se dispone de información sobre los criterios de los Fondos a la hora de procesar las solicitudes, sobre los procesos de toma de decisiones y sobre la disponibilidad de los recursos. Existen consideraciones esenciales, particularmente desde el punto de vista de las personas con discapacidad cuya colocación depende de la fiabilidad de la actuación al efecto.

Normas y prácticas sobre dotación de fondos

Existen cuatro modos de dotación de fondos.

Proporciones destinadas a propósitos específicos: En China, la agencia de servicios de empleo a nivel local o superior diseña un plan según las necesidades locales. La proporción de fondos para propósitos específicos se encuentra controlada: 50% para formación profesional; 20% para bonificaciones a empresas que exceden la cuota; 20% para subvenciones a colectivos y empresas privadas y 10% para la agencia, para sufragar sus costes.

Puede darse prioridad a determinados tipos de financiación: En Japón, por ejemplo, las dotaciones y primas a empresas que cumplen la cuota de empleo tienen prioridad. En Polonia, se da prioridad a las actividades orientadas a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo para personas con discapacidad.

También puede darse prioridad a determinados grupos de beneficiarios: En Alemania se da prioridad a las ayudas a individuos y empresas.

En Hungría se conceden las ayudas por orden de solicitud, ya que la demanda excede considerablemente la oferta y el procedimiento normal es un plazo determinado de presentación de solicitudes.

Control del uso de los fondos

Un potencial problema puede ser garantizar que los recursos se usen para los propósitos para los que se concedieron. Son especial objeto de abuso las medidas para subvencionar el salario de las personas con discapacidad y la exención de empresas del pago de las contribuciones a los seguros sociales, pues el fenómeno de "personas ficticias con discapacidad" es frecuente en todos los sistemas de cuota. Típicamente, se requiere que los beneficiarios presenten un informe escrito sobre la utilización de los recursos. La imposición de condiciones a la concesión de recursos para un proyecto específico puede resultar efectiva si, por ejemplo, se requiere la cofinanciación del proyecto por parte del beneficiario.

Gestión y responsabilidad

A menudo la cuestión de quién debe tomar las decisiones sobre la política del Fondo se hace controvertida. En algunos países se crearon organizaciones para la gestión de los Fondos, basándose en regulaciones legislativas. En otros, la función se encomendó a agencias ya existentes, en especial los ministerios de trabajo y asuntos sociales o de sanidad. Solamente en Japón, el Ministerio de Trabajo encomendó la gestión de sistema de contribuciones y concesiones a una asociación de empresas.

Las relaciones formales entre los Fondos y los ministerios gubernamentales pueden variar, pero siempre cuentan con una estrecha conexión. En Francia, el Fondo está gestionado por una asociación legal privada y el Estado no es miembro legal de ella. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo debe aprobar el programa y el presupuesto anual, así como los informes anuales sobre la utilización de sus recursos. Es importante garantizar el carácter complementario de las actividades del Fondo respecto a las del Estado. Se sabe que en Japón, el Ministerio ejerce un estrecho control sobre el Fondo.

Los Fondos Nacionales de Rehabilitación están típicamente gestionados por Juntas que pueden comprender representantes de todas o varias de las partes afectadas por la política del mismo. Estas pueden estar presididas por ministros, cargos ministeriales o personas independientes. La representación varía de unos a otros Fondos. Por ejemplo, en Japón, donde el Fondo está gestionado por una asociación de empresas, la Junta Directiva solo comprende representan-

tes de empresas; las personas con discapacidad tienen representación en el Consejo de Orientación, pero no en la Junta. En contraste, el Fondo francés tiene una Junta que incluye representantes de organizaciones de empresas, sindicatos y asociaciones nacionales de personas con discapacidad. En Polonia, actualmente, las organizaciones de empresas no tiene representación en la gestión del Fondo, mientras que en Bulgaria no hay representación sindical.

Cada vez hay mayor consenso sobre el carácter de asunto social del empleo de personas con discapacidad y sobre el compromiso de información por parte de los agentes sociales, las organizaciones de personas con discapacidad y las personas con discapacidad mismas. La constitución de la Junta y las respectivas asociaciones de empresas, sindicatos, organizaciones de personas con discapacidad y representantes del gobierno puede verse restringida por las estipulaciones legales de constitución del Fondo; también pueden estar sujetas a decisiones políticas. Una fórmula a considerar, pues, es la paridad en la representación.

Los Fondos Nacionales de Rehabilitación deben rendir cuentas a una autoridad superior, que puede tener carácter estatal (oficina estatal de auditorías) o el Consejo de Ministros, al que algunos Fondos presentan informes trimestrales, o bien directamente el Parlamento u otro organismo gubernamental.

Estructuras administrativas

Las estructuras pueden variar entre estructuras de carácter nacional, nacional más regional, regional o a nivel de comunidad. Las descentralizadas, que son las más comunes, tienen la ventaja de maximizar la proximidad potencial de los beneficiarios y las actividades del Fondo.

Las diferentes actividades operacionales de los Fondos se pueden localizar en oficinas central o locales (recaudación de contribuciones, inspección de registros, publicación del sistema, proceso de solicitudes, destino de recursos, procesos de pago, supervisión del uso de los fondos e información sobre actividades. El grado de descentralización de procedimientos y de toma de decisiones depende del modo en que se recaudan y distribuyen los recursos.

Valoración de la efectividad de las actividades del Fondo

Una de las principales actividades, que requiere detallado estudio y debate, es el establecimiento de criterios uniformes y transferibles para valorar la efectividad de los sistemas de cuotas y contribuciones. La aparentemente simple medida del número de personas con discapacidad en el empleo abierto no es un índice de comparación útil, dadas las diferencias de las definiciones de discapacidad según términos jurídicos o laborales y de la definición de empleo abierto. El estado de desarrollo de los sistemas de rehabilitación y otros elementos de la infraestructura nacional afectan a las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad. Hasta la fecha, el campo de comparación de efectividad no está bien desarrollado y el efecto de los sistemas nacionales deberá valorarse según términos propios.

Se necesita una base estadística adecuada tanto para información sobre la política en primera instancia como para valorar su efecto. Son necesarios datos de población: volumen de población en edad laboral, número de demandantes de empleo, de empleados, su edad y sexo y la proporción de personas discapacitadas en estos grupos. También son necesarios datos sobre el mercado laboral relativos a la distribución del empleo según los distintos sectores industriales, según el tamaño de la empresa, la cantidad de trabajadores a jornada completa y a tiempo parcial y su distribución por sectores en cuanto a edad y sexo. La diferenciación de estos datos por tipo de discapacidad será muy difícil sin datos extensos a nivel nacional sobre las personas con discapacidad dentro de la población total.

Se necesitan datos estadísticos compilados de forma anual como mínimo, sobre las características de las empresas según cumplan la cuota de empleo o realicen contribuciones al Fondo, así como las características de las personas con discapacidad que emplean.

Tales datos, si se compilan con regularidad y minuciosidad, constituirán un contexto en el que valorar el progreso hacia el empleo y los efectos de las actividades del Fondo sobre la tasa de empleo. Son necesarios datos fiables para valorar la demanda latente de medidas ofrecidas por los Fondos Nacionales de Rehabilitación y los gobiernos nacionales, así como para planificar una acción coordinada.

En cuestiones de compensación de costes de empleo para personas con discapacidad o creación de empleo, será necesario investigar los costes reales de las distintas situaciones y del empleo de personas con diferentes tipos de discapacidad. La cuestión de si los métodos

escogidos de promoción de empleo por medio de subvenciones, concesiones económicas y créditos son viables constituye otro punto de investigación.

Debería recurrirse a la experiencia de las instituciones independientes de investigación, tales como universidades, para estudiar el impacto social y económico de las actividades del Fondo. No todos los resultados pueden medirse en términos cuantitativos y será importante buscar modos de valorar los resultados por su calidad, tanto los referentes a empresas como a personas con discapacidad. Además, puede necesitarse estudio adicional para investigar cuestiones de importancia sobre la influencia de los sistemas de cuotas y contribuciones sobre las oportunidades de empleo para las personas con todo tipo de discapacidades, leves y graves, para hombres y mujeres, para puestos que requieren alta cualificación y los que no lo requieren, en áreas urbanas y rurales.

Promoción

La promoción es la clave del éxito de los sistemas de cuotas y contribuciones. Todos los sectores de la sociedad, no solo el empresarial, deben concienciarse sobre la importancia de la integración de las personas con discapacidad en el mundo laboral. Esto se aplica tanto a políticos como al público en general; el nivel de concienciación de los miembros del Parlamento podría aumentarse. Los Fondos tienen un importante papel a la hora de propagar información sobre los sistemas nacionales de promoción de empleo para personas con discapacidad, sus objetivos y los principios por los que se rigen. Así, sus actividades deberían complementar las del Estado, en particular en cuanto a cambio de actitudes frente a las discapacidades, a la propagación del entendimiento de las discapacidades y su efecto y a la eliminación de prejuicios. Con este objetivo, las organizaciones de personas con discapacidad y los agentes sociales deberían tomar parte activa en la compilación de materiales efectivos y relevantes.

El Fondo necesita informar a las personas afectadas sobre los usos que se dan a los fondos. Presumiblemente, el apoyo de las empresas aumentará si se encuentran bien informados sobre los beneficios que pueden suponer sus contribuciones. Algunos Fondos tienen la obligación de publicar informes anuales, que deberán ser completos, accesibles y de amplia difusión.

La falta de información sobre las posibilidades de los Fondos es, a menudo, un problema. El contacto personal entre los funcionarios

de los Fondos y las empresas es uno de los canales de información más importantes; informar a diferentes especialistas, incluidos los especialistas en rehabilitación, que trabajan con personas con discapacidad, así como a las empresas, puede ayudar a propagar conocimientos. Como demostraba el informe de Francia, los sindicatos y las asociaciones de personas con discapacidad desempeñan una importante labor al sensibilizar a los trabajadores de la situación y las necesidades de las personas con discapacidad.

Pueden utilizarse diferentes medios de comunicación para comunicar a las empresas y a las personas con discapacidad las ayudas y los servicios que pueden obtener por medio de los Fondos Nacionales de Rehabilitación. Así, se usan medios escritos (tales como folletos y boletines), CD Rom, vídeo y cintas, medios interactivos e Internet. Los medios de mayor difusión (prensa, radio, televisión) también resultan de utilidad para difundir los mensajes del Fondo.

Conclusiones

Los gobiernos, las empresas y los trabajadores tienen la obligación común de promover la participación activa de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Los sistemas de cuotas y contribuciones y los Fondos Nacionales de Rehabilitación ofrecen un método, potencialmente efectivo, de hacer llegar esta obligación y sus objetivos. Este informe se ha construido a partir de las presentaciones y los debates de la Primera Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de los Fondos Nacionales de Rehabilitación, y con documentación preparada para la misma, con el objetivo de estudiar los principios y bases legislativas de los sistemas de cuotas y contribuciones, así como la estructura y gestión de los fondos nacionales. Su objetivo no era alcanzar consenso o formular recomendaciones, sino difundir información sobre los diferentes enfoques y promover la concienciación sobre cuestiones que deben tomarse en consideración a la hora de establecer un sistema de cuota y contribución y un Fondo Nacional de Rehabilitación.

No existe un modelo único de sistema de cuotas y contribuciones. Un sistema no puede simplemente trasplantarse de un país a otro sin tomar en cuenta factores como los siguientes:

- Los principios y filosofía sobre los que se basa la política
- El contexto social, económico e histórico dentro del que se implantará el sistema.

- La definición y el concepto que se tiene de discapacidad y cómo se han solucionado hasta la fecha las necesidades laborales de las personas con discapacidad.
- Los objetivos del sistema: ¿quién puede ser beneficiario y de qué modo?

Debe cumplirse una serie de condiciones para que un sistema de cuotas y contribuciones resulte efectivo: especialmente, una infraestructura adecuada de rehabilitación profesional, formación y servicios de empleo, para que las personas con discapacidad puedan competir por un empleo en el mercado laboral; el compromiso de las empresas en cuanto a los principios en que se basa el sistema de cuotas y contribuciones; una sensibilización común sobre la obligación de fomentar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad y la confianza general sobre la capacidad del sistema de producir resultados.

A nivel internacional, se pone cada vez mayor atención sobre los modelos de políticas enfocados a los derechos de las personas con discapacidad (el derecho a un empleo escogido libremente, no discriminatorio, de alta calidad, y productivo, junto con personas no discapacitadas). Desde el punto de vista de los derechos individuales, los sistemas de cuotas pueden recibir críticas al no tomar en consideración la calidad del empleo obtenido y no apoyar el derecho a la promoción laboral. Otras objeciones se refieren a la imagen que a veces se da de un sistema benéfico que protege a las personas menos capaces y productivas. Los Fondos que cuentan con un sistema de gestión adecuado, con la participación del gobierno, empresas, trabajadores y personas con discapacidad, tienen el papel esencial y la responsabilidad de garantizar que las personas con discapacidades cuenten como el resto de los miembros productivos de la sociedad y la de garantizar sus perspectivas de obtener, conservar y avanzar en el empleo. La Conferencia indicó una continua necesidad de intercambio de experiencias para alcanzar los objetivos globales.

ANEXO

SINOPSIS DE LAS POLÍTICAS EN SEIS PAÍSES

El Anexo presenta de forma resumida la información esencial sobre los sistemas de cuotas y contribuciones y de los Fondos Nacionales de Rehabilitación en Alemania, Francia, Polonia, Japón, Hungría y Austria. Se preparó como material de referencia para la Conferencia Internacional sobre Políticas y Gestión de los Fondos Nacionales de Rehabilitación celebrada en Varsovia del 27 de Febrero al 1 de Marzo de 1997.

La información se compiló gracias a un cuestionario completado en inglés por los representantes de cada nación. Las respuestas proporcionadas se han reproducido fielmente en todos los casos posibles. La información es correcta a fecha del 1 de Marzo de 1997. Este documento consta de ocho secciones principales:

- A Bases legislativas del sistema de cuotas
- B La contribución
- C Cumplimiento de la obligación legal
- D Clasificación de personas según el sistema de cuotas
- E Recaudación de contribuciones
- F Políticas de desembolso de fondos
- G Gestión y administración del Fondo
- H Valoración y control de las medidas financiadas y publicidad.

Sección A	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Bases legislativas del sistema de cuotas: A.1. Leyes parlamentarias						
A.1.1. Título y fecha de la ley	(Revisada) Ley de personas con discapacidades graves de 26 de agosto de 1986	Ley de 10 de julio de 1987 en favor del empleo de las personas con discapacidad	Ley de 9 de mayo de 1991 sobre el empleo y la formación profesional de las personas con discapacidad.	(Revisada) Ley de promoción del empleo de personas con discapacidades físicas, 1979 (promulgada por primera vez en 1960)	Decreto n° 8/1983 (VI 29) EüM-PM del Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Economía sobre el empleo y la asistencia social a trabajadores con discapacidad (modificada). (Ley XVIII de 1993 sobre el Fondo de Rehabilitación Ley IV de 1991 sobre promoción de empleo y asistencia a desempleados; Decreto n° 6/1996 (VII-1-6) EüM del Ministro de Trabajo sobre apoyo para la promoción del empleo.)	Ley de empleo para personas con discapacidad de 1946 y enmiendas.
A.1.2 Fecha de entrada en vigor.	(1953/1974) 1 septiembre 1986	1 enero 1988	1 Julio 1991	1 octubre 1976	Sigue en vigor el decreto n° 8/1983 con modificaciones.	1 octubre 1946
A. 1. 3 Cambios desde su introducción	Aprox. 15		Sin cambios		El sucesor legal del Fondo de Rehabilitación ha sido el Fondo para el Mercado Laboral desde el 1 de enero de 1996, gestionado por el Ministerio de Trabajo. La ley	Diversas ocasiones

Sección A	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
					XVIII de 1993 quedó derogada el 31 de diciembre de 1995.	
Bases legislativas del sistema de cuotas: A.2. Aplicación						
A.2.1. Empresas vinculadas a la obligación de cuota.	Empresas públicas y privadas con 16 o más empleados.	Todas las empresas públicas y privadas con más de 20 empleados asalariados.	Empresas con un mínimo de 50 empleados.	En principio, todas las empresas públicas y privadas. Las empresas privadas con 63 o más empleados están obligadas a emplear una persona con discapacidad. (Las empresas privadas con más de 300 empleados están obligadas a realizar contribución.	La asociaciones económicas, de abogados y empresas privadas pagan contribución obligatoria para rehabilitación (más de 20 personas). (Incluye "organizaciones clave", organizaciones económicas designadas por el Ministerio de Economía en las que más del 60% de sus empleados son personas con discapacidad, y organizaciones de empleo social propiedad de las municipalidades).	Todas las empresas de los sectores público y privado con 25 o más empleados. EN el sector público, se descuenta un 20% al calcular el n° total de empleados. EL n° mínimo puede ascender por sectores, p.e. en el sector forestal (40%), minería (40) (45) transportes (35), pero su uso es mínimo.
A.2.2. Empresas exentas de la cuota obligatoria.	Empresas con menos de 16 empleados.	Empresas privadas con menos de 20 empleados. Los puestos que requieran cualificación específica no contabilizan al determinar el volumen de la empresa.	Agencias diplomáticas y representaciones y misiones extranjeras; empresas de duración temporal en periodo de privatización y autoridades locales.	Determinados puestos de trabajo en los sectores industrial y comercial pueden tener puestos excluidos cuando: a) requieran condiciones que no pueden cumplir perso-	Cooperativas de vivienda, organizaciones sociales, la Iglesia, fundaciones, empresas de servicios públicos y organizaciones sin ánimo de lucro.	Ninguna.

Sección A	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungria	Austria
				<p>nas con discapacidad: b) tengan relación con la seguridad pública; c) profesiones de alta cualificación. EL número se expresa como porcentaje de la mano de obra.</p>		
Bases legislativas del sistema de cuotas: A.3. Modos de cumplimiento de la cuota obligatoria						
	<p>Empleo de personas con discapacidad (6% del total)</p>	<p>Empleo del 6% de personas con discapacidad. Además, la empresa puede cumplir su obligación mediante contratos con talleres protegidos o mediante acuerdos colectivos aprobados por el Estado, o pagando contribución al AGE-FIPH.</p>	<p>Empleo del 6% de personas con discapacidad.</p>	<p>Empleo del 1,6% de trabajadores con discapacidad. El empleo de personas con discapacidades mentales contabiliza doble efectos de cuota.</p>	<p>Empleo obligatorio del 5% sobre la media de trabajadores cada año.</p>	<p>Empleo de al menos una persona con discapacidad por cada 25 empleados (cuota del 4%). EN caso de incumplimiento, deberá abonarse contribución.</p>

Sección B	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Contribución: B.1. Contribución estándar						
B.1.1. Cuantía estándar de la contribución.	200 marcos (120 \$)	Por lo general, 13,700 francos (2,430\$) anuales por persona no empleada.	Aprox. 165\$ por cada puesto a jornada completa.	50.000 yen (400\$) mensuales por persona no empleada.	8.000 HUF (46\$) anuales por persona.	1.960 AS (66\$) mensuales por persona no empleada (1996)
B.1.2. Determinación de la cuantía de la contribución.	Por ley.	Varía entre 300 y 500 veces el salario mínimo por hora (SMIC), dependiendo del volumen de la empresa privada, según la ley de 10 de julio de 1937.	Fórmula estipulada por ley. Para empresas de trabajo protegido, la ley estipula una fórmula diferente: 10% de la cantidad obtenida por exenciones impositivas.	Según el Ministerio de Trabajo, tomando en cuenta la cantidad anual media de gasto extraordinario derivado del empleo de trabajadores con discapacidad necesarios para cumplir la cuota.	Porcentaje per capita especificado anualmente en el presupuesto estatal.	Por orden del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales.
Contribución: B.2. Cálculo de cantidades adeudadas						
B.2.1. Responsable del cálculo.	Empresa	Empresa		Empresa	Empresa.	En las principales ciudades, las oficinas del departamento federal de asuntos sociales notifican a las empresas.
B.2.2. Cálculo de la contribución.	200 marcos (120\$) por puesto no cubierto.	Los métodos de cálculo se fijan por ley.	50% del salario medio mensual.	1) Principio básico: contribución mensual estándar X S (n° de trabajadores fijos a principio de mes X cuota). 2) Reducción de cantidades adeuda-	La cuantía de la contribución anual es la diferencia entre la cuota obligatoria y el número real de trabajadores con discapacidad.	

Sección B	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
				das: de otro modo, las empresas que emplean trabajadores con discapacidad pueden calcular la cantidad según: la contribución mensual estándar X Σ (nº de trabajadores a tiempo parcial a primero de mes X cuota). - Σ (nº de trabajadores con discapacidad a primero de cada mes).		
Contribución: B.3. Ejecución del pago						
B.3.1. Pago obligatorio u opcional.	Obligatorio	Obligatorio para las empresas que no cumplen los criterios estipulados en la ley.	Obligatorio para las empresas definidas en la ley.	Obligatorio, pero no se aplica a los organismos públicos estatales y locales, empresas públicas, según se establece en la ley, y empresas convencionales con menos de 300 trabajadores fijos.	Obligatorio para organizaciones económicas pertinentes (más de 20 empleados).	Obligatorio.
B.3.2. Multas por incumplimiento del pago.	Recargo de mora.	Una empresa que no cumpla paga una multa equivalente al 125% de la contribución adeudada al Tesoro.	Se suman intereses por mora, igual que en caso de carácter impositivo.	Por recaudación anual, cuando una empresa no cumple con su obligación de presentar su informe de cantidades debidas y con multa cuando se retrasa en el	Se aplican las estipulaciones legales referentes a la administración de impuestos.	Si la empresa no paga la contribución a tiempo, tras un periodo adicional, se obliga al pago. En caso de mora, se aplica el recargo del 4% sobre los tipos de interés

Sección B	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungria	Austria
B.3.3. Exención del pago.	Las empresas que firman contratos con talleres de personas con discapacidad se deducen parte de la contribución.	Nuevas empresas con más de 20 empleados durante los primeros 3 años.	El Presidente de la Junta Directiva del Fondo tiene considerables poderes discrecionales para eximir a una empresa de su obligación de pago si lo requieren consideraciones especiales de carácter social o económico.	pago. La ley concede al Ministerio de Trabajo el poder de recaudar los atrasos mediante embargo. No hay exenciones al pago de la cuota. Si las hay para la recaudación adicional y los recargos en casos especiales (p.e. si la cantidad es demasiado pequeña, o las actividades económicas de la empresa se han visto afectadas por desastres naturales).	Empresas que exceden la cuota de empleo.	del Banco Nacional de Austria. La legislación no contempla exenciones. En casos especiales, puede ampliarse el plazo de pago o hacerlo a plazos.
Contribución: B.4. Información, inspección y control						
	Sí	Deben presentar una declaración explicando el modo de cumplimiento de la obligación de empleo.	Se requiere declaración.	Las empresas deben presentar su propia valoración de las cantidades debidas cada año fiscal con un plazo de 45 días a partir del final del mismo en el Ministerio de Trabajo.	Las empresas obligadas al pago valoran y determinan la contribución.	En la práctica, la información requerida se transmite de las principales asociaciones de seguros sociales y la empresa no tiene obligación de presentar informes. Sin embargo, si no se dispone de transmisión informática de datos (p.e. en pequeñas

Sección B	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
B.4.2. Presentación de informes y plazos.	Las empresas deberán presentar informes anuales a las oficinas locales de empleo.	Las empresas deberán presentar un informe anual a la administración pública.	Las empresas deberán presentar la declaración al Fondo.	En la práctica, a la Asociación Japonesa de Empleo para Personas con Discapacidad (JAED)	Las organizaciones económicas deberán informar al APEH (Oficina de Auditoría Financiera e Impositiva)	empresas) la empresa debe presentar un informe anual al Departamento Federal de Asuntos Sociales.
B.4.3. Información a presentar.	Nº de puestos reservados, nº de puestos y plazas de formación cubiertos por personas con discapacidades graves, ejemplos de contabilización múltiple y total de contribución adeudada.	Nº total de empleados y nº de trabajadores con discapacidad.	Total de empleo, índice de trabajadores con discapacidad, salario medio, títulos y cantidades deducibles de la cuota, cantidad mensual adeudada, cantidades no reguladas adeudadas correspondientes a periodos anteriores.	El informe sobre cantidades adeudadas se presenta junto con los documentos que informan sobre el nº de trabajadores fijos a principio de cada mes; nº de trabajadores con discapacidad y de trabajadores con discapacidades mentales desglosado según puesto de trabajo; lista de personas discapacitadas empleadas durante el año fiscal correspondiente (incluidos trabajadores recientemente incorporados o que dejaron su empleo durante ese año fiscal).	Nº de empleados, nº de empleados con discapacidad y contribución a pagar.	Nº de empleados con discapacidad, nombres y direcciones, fechas de empleo, nº de afiliación a los seguros sociales y certificación de su discapacidad.
B.4.4. Organismos a informar	Se remitirán copias de los informes a las oficinas de empleo y sus consejos internos.	Sólo los servicios relevantes.	La empresa guarda una copia del informe.	La ley estipula que la presentación de informes se deberá realizar por medio de las ofici-	Oficina de Auditoría Financiera e Impositiva (APEH). En caso de organizaciones clave y de	Oficinas relevantes del Departamento Federal de Asuntos Sociales.

Sección B	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungria	Austria
B.4.5. Organismos responsables de la inspección de informes.		El Fondo no se ocupa de cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la obligación.	Las oficinas de control fiscal tienen derecho de revisar los informes.	nas locales de seguridad en el empleo del Ministerio de Trabajo. Puesto que la ley permite que sea el JAED quien recaude las contribuciones, éste actúa como agente y a él deberán, pues, presentarse los informes.	empleo social, al Ministerio de Economía.	El informe debe presentarse, si se solicita, a los organismos locales del mercado laboral y cualquier oficina del Departamento Federal de Asuntos Sociales.
B.4.6. Ejecución de la obligación de presentar uniformes	Existe obligación de proporcionar la información necesaria para la implantación de la ley y de permitir la inspección en la empresa en determinadas circunstancias.	La administración pública es la responsable de la verificación de la cuota y de los medios utilizados para el cumplimiento de las obligaciones.	Por medio de las oficinas de control fiscal y recordatorios enviados por el Fondo. El Fondo no tiene derecho de realizar controles e inspecciones, mientras que las oficinas de impuestos no	La ley autoriza al JAED a solicitar de las empresas la presentación de los documentos necesarios para la recaudación de contribuciones. Así, sus funcionarios visitan las empresas para revisar los informes relativos a los trabajadores con discapacidad.	APEH, Oficina de Control Gubernamental; Oficina de Auditorías Estatal.	La no presentación de informes, la presentación de datos no veraces y la inobservancia de los requisitos de información constituyen un delito administrativo punible con multa de hasta 10.000AS (847\$).
				El Ministerio de Trabajo (en la práctica el JEAD) tiene la autoridad de determinar las cantidades adeudadas por empresas, incluso aunque defiendan la autoliquidación e información. Además,	Autovaloración.	

Sección B	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
			tienen obligación de realizar inspecciones sistemáticas.	las multas y el embargo pueden actuar como medidas ejecutorias.		

Sección C	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria	
Cumplimiento de la obligación legal							
C.1. Proporción de empresas que		En 1994		Informes de 1996:	Org. Económicas	Org. Clave y de Empleo Social	1994:
i) cumplen la cuota	25.200 = 14%	36%	El sistema de información estadística sobre trabajadores en Polonia no permite establecer estas proporciones.	50,5%			
ii) emplean trabajadores con discapacidad y pagan contribución.	90.300 = 49%	14%		49,5% contribuyen (no es posible desglose)	6%	95%	2.502 = 18,6%
iii) solo realizan contribución	68.800 = 37%	40%. También son posibles otras situaciones			15%	5%	10.928 = 81,4% contribuyen (desglose no posible)
C.2 Proporción de empresas que no pagan la contribución	No aplicable	5% en 1992		0,5% en el año fiscal 1995			

Sección D	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Personas contempladas en el sistema de cuotas: D.1. Definición						
D.1. Definición legal de persona con discapacidad susceptible de contabilizar a efectos de cuota.		Según la ley de 1987, las personas contempladas en la misma son: veteranos de guerra, víctimas de accidentes laborales, personas contempladas en la definición de la Administración de la Seguridad Social, personas con discapacidad certificadas por COTOREP (comisión local fundada según la ley de 1975).	La ley se aplica a personas cuya condición física, psicológica o mental impida, limite o les excluya del cumplimiento de su papel en la sociedad permanentemente o temporalmente, y que hayan obtenido certificación médica de discapacidad. La discapacidad grave se aplica a personas cuya salud y estado físico sean deficitarios de modo que impida su empleo, o sólo sea posible en un entorno protegido, y quienes requieren indispensablemente la ayuda permanente o a largo plazo de otras personas para el cumplimiento de su papel en la sociedad debido a una significativa reducción de sus posibilidades de vida independiente. La discapacidad limitada se	i) Una persona con discapacidad física es aquella que sufre alguna de las discapacidades contempladas en el anexo a la ley; ii) una persona con discapacidad mental es aquella que ha recibido certificación a tal efecto por centros específicos de orientación, asesoramiento, rehabilitación, salud mental y bienestar o centros profesionales del JAED, o por facultativos médicos determinados.	Persona que ha quedado permanentemente incapacitada para realizar su actividad laboral anterior debido a la alteración de su capacidad laboral consecuencia del deterioro de su estado de salud, sin medidas de rehabilitación y cuyo grado de discapacidad excede del 40%.	Una persona con discapacidad contemplada en la ley es aquella cuyo grado de discapacidad es al menos, de un 50%.

Sección D	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungria	Austria
<p>D.1.3. Criterios para la certificación de la existencia y el grado de discapacidad.</p>	<p>certificarán la existencia de una discapacidad y determinarán su grado; también tienen competencia en este sentido las oficinas locales de empleo.</p> <p>Puntos de referencia para los organismos que extienden certificación médica dentro de la ley de compensación social y según la Ley de Personas con Discapacidades Graves.</p>	<p>certificar la discapacidad.</p> <p>COTOREP define 3 niveles de discapacidad: A (leve o temporal) B (Moderada y permanente) y C (grave y definitiva). Otros sistemas tienen sus propios criterios.</p>	<p>tegido" para personas con empleo en tales empresas; otros grupos - la Junta Directiva.</p> <p>Los KIZ aplican solamente criterios médicos para certificar la existencia y el grado de discapacidad.</p>	<p>En los procesos de toma de decisiones, los funcionarios cuentan con el apoyo de organismos o especialistas en bienestar social y servicios médicos autorizados mencionados en D.1.1. Una persona con discapacidad física recibe un certificado (formato libreta) que notifica su discapacidad y sirve como identificación del tipo y grado de discapacidad para las oficinas públicas de empleo. Las personas con discapacidad mental también reciben este tipo de certificación.</p>	<p>Criterios sanitarios.</p>	<p>Bases médicas. Se asigna un nº de puntos a cada trastorno cuya suma determina el grado de discapacidad.</p>

Sección D	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Personas contempladas en los sistemas de cuotas: D.2. Sistemas de contabilización múltiple						
D.2.1. Personas que contabilizan más de una unidad a efectos del cálculo del cumplimiento de la cuota.	Una persona con discapacidad grave puede contabilizar hasta tres puestos reservados.	Una persona puede contabilizar como varias "unidades de beneficiarios".	Sí.	Un trabajador con discapacidad física grave puede contabilizar dos unidades. El empleo de personas con discapacidad mental grave puede también contabilizar de forma múltiple.	No.	Sí.
D.2.2. Bases para contabilización múltiple	Si su integración en la vida laboral supone especiales dificultades.	Gravedad de las discapacidades y circunstancias específicas tales como la edad, situación laboral, transición de talleres protegidos.	Tipo y grado de discapacidad.	Gravedad de la discapacidad, según determina el Ministerio de Trabajo.		Contabilizan dos unidades las personas ciegas, menores de 19, aprendices, mayores de 50 con discapacidad mínima del 70%, mayores de 55 usuarios de sillas de ruedas.
D.2.3. Organismo que autorizan la doble contabilización.	Oficinas locales de empleo.	Los criterios relevantes se establecen por regulación.	El Ministerio de Trabajo y Política Social por regulación ejecutoria de la ley.	El Ministerio de Trabajo, responsable de la administración del sistema de cuotas.		
D.2.4. Cambios de los sistemas de contabilización múltiple.	Doble contabilización, generalmente de personas con discapacidad en periodo de formación de 1985 a 2000.	El decreto del 1/10/92, modificó el modo de cálculo implantado en 1987.	Ninguno.	La enmienda de 1976 a la ley introdujo la contabilización múltiple. Se aplica el mismo tratamiento para personas con discapacidad mental desde la enmienda de 1987.		Las categorías se ampliaron en 1975, 1979 y 1982.

Sección E	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
E. Recaudación de contribuciones						
E.1. Frecuencia de recaudación.	Anual	Anual	Mensual	Anual. Si la cantidad excede del millón de yen, la empresa podrá hacer tres pagos (un tercio del total en Mayo, Julio y Noviembre).	Trimestral, como avance a cuenta de "Contribución para la Rehabilitación" a nombre de APEH.	Anual
E.2. Organismos encargados de la recaudación	Los fondos de asistencia regionales después de la autoliquidación de las empresas.	AGEFIPH. Las empresas envían sus contribuciones directamente.	En 1995, los ingresos derivados de las contribuciones ascendieron a 748.036.000 zł. (26,34 millones \$).	EL JAED es responsable de la recaudación de los fondos. Las empresas deben abonar sus contribuciones por transferencia a la cuenta bancaria del JAED.	Al final de cada año, las empresas deben abonar su contribución.	Las oficinas del Departamento Federal de Asuntos Sociales.
E.3. Ingresos anuales	Dependen del grado de cumplimiento: 1995: 1,015 billones de marcos (667 millones \$).	In 1995, AGEFIPH recaudó 1.593 millones de francos (282 millones \$).	Los ingresos estimados para 1996 ascienden a 875 millones zł. (30,8 millones \$).	El aumento del empleo de personas con discapacidad ha producido un descenso de los ingresos derivados de las contribuciones: Durante el año fiscal 1995, ascendieron a 22,662 millones de yen (182 millones \$).	Aprox. 600 a 700 millones de HUF (3,4 a 4 millones \$) anuales.	(No disponible) El gasto en 1995 fue de 646.065 millones AS (54.890 \$).

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Políticas de desembolso de fondos: F.1. Finalidad						
F.1.1. Finalidad general de los fondos	Solo para promoción de las oportunidades profesionales y de empleo para personas con discapacidades graves y asistencia y seguimiento de su vida laboral y profesional.	AGEFIPH tiene 17 medidas de ayuda para empresas, personas con discapacidad, asociaciones, organizaciones de formación y colocación, distribuidas en los siguientes epígrafes: preparación de las personas con discapacidad, acceso y conservación del puesto de trabajo, en particular por medio de incentivos a la integración, apoyo y asistencia en el empleo; acercamiento de los entornos protegido y abierto; ayudas a la innovación.	Los recursos del Fondo se utilizan para financiar la rehabilitación social y médica de las personas con discapacidad y, en particular para: la creación de nuevos puestos de trabajo y la adaptación de los existentes a las necesidades de las personas con discapacidad; organización de formación y reciclaje de personas con discapacidad; construcción y modernización de instalaciones para la rehabilitación médica y social de personas con discapacidad; creación y funcionamiento de talleres de terapia e infraestructura social; cofinanciación de los intereses de créditos bancarios para ZPCh; concesión de préstamos, reembolso a instituciones de seguros	Propósitos de financiar: a) subvenciones para el empleo de personas con discapacidades físicas, b) concesiones estipuladas por ley para equipamiento, etc. c) servicios administrativos para proporcionar las dotaciones económicas y recaudar las contribuciones y d) otras actividades relativas al programa.	Apoyo a la rehabilitación y el desarrollo laboral, fundación de organizaciones económicas relativas a la rehabilitación profesional; mantenimiento de la actividad de centros de trabajo relativos a la rehabilitación profesional.	Una serie de beneficios para personas con discapacidad y sus empresas: a) individuales, b) programas especiales y otras medidas tales como subvenciones a asociaciones, c) Subvenciones para talleres protegidos, d) bonificaciones a empresas que superan la cuota por contratación con talleres protegidos.
F.1.2. Medidas específicas de uso de fondos	Medidas del fondo federal de compensación: Instituciones de rehabilitación, incentivos a la contratación, investigación e innovación, creación de plazas en talleres pro-	Las 17 medidas financiadas son: diagnóstico y asesoramiento; incentivos a la contratación, conservación de puestos de trabajo y recolocación, adaptación de	talleres de terapia e infraestructura social; cofinanciación de los intereses de créditos bancarios para ZPCh; concesión de préstamos, reembolso a instituciones de seguros	1) Dotaciones económicas a empresas obligadas a realizar contribución, empresas que exceden la cuota de empleo. 2) Primas a empresas exentas de contribución por el	Creación y conservación de puestos de trabajo, promoción de proyectos.	Medidas individuales: subvenciones para medios de transporte, subvenciones salariales, subsidios para transporte para usuarios de sillas de ruedas, ayuda técnica en el trabajo, subsidios

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
	<p>tegidos, viviendas para personas con discapacidad.</p> <p>Medidas de los fondos regionales de asistencia: Información a empresas, formación y recictaje, apoyo y seguimiento de la integración, transporte al trabajo, incentivos a la contratación, subvenciones salariales, adaptación de puestos de trabajo, creación de plazas en talleres protegidos, vivienda para personas con discapacidad.</p>	<p>puestos de trabajo y readaptación; accesibilidad, contratos laborales y de formación, contratos de aprendizaje, valoración profesional, renovación de habilidades; formación profesional, apoyo y seguimiento de la integración, colocación de personas con discapacidad, recolocación, acercamiento de los sectores protegido y abierto; información y concienciación, creación de ayudas a la innovación. Actualmente, muchos fondos están canalizados por medio de Programas para la Integración fundados por AGEFIPH y el Estado. Desde el 1 de enero de 1997, AGEFIPH es responsable de la financiación de la diferencia en la reducción salarial a personas con discapaci-</p>	<p>de las cantidades derivadas de la reducción de contribuciones por seguro obligatorio de transporte para personas discapacitadas con derecho a ellos en base a regulaciones independientes. Además, los excedentes del Fondo pueden utilizarse para: concesión de créditos, adquisición de acciones; compra de títulos, programas especiales anunciados e implantados por el Fondo y orientados a la activación de personas con discapacidad, conservación de empleo para personas con discapacidades psicológicas y mentales que tienen especiales dificultades para encontrar empleo, rehabilitación médica, social y profesional de niños y jóvenes; conservación de los puestos de tra-</p>	<p>empleo de personas con discapacidad, cuando emplean más de 5 personas con discapacidad o una cifra equivalente al 3% del total de trabajadores. 3) Dotaciones económicas para a) instalaciones y equipamiento necesario o que puede facilitar el desempeño de la actividad laboral o el acceso al trabajo, b) medidas especiales para facilitar la adaptación de personas con discapacidades graves al entorno laboral, c) renovación de equipamiento conseguido anteriormente por medio de ayudas contempladas en el apartado (a), d) instalaciones y equipamiento para facilitar la mejora de puestos de trabajo para personas con discapacidad o conservación del mismo., e) instalaciones orientadas al</p>		<p>para gastos personales, subvenciones para accesos con sillas de ruedas, subvenciones para aparatos ortopédicos y de ayuda para ciegos y sordos, ayudas para la movilidad, provisión de asistencia.</p>

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungria	Austria
		dad cuyos niveles salariales están garantizados (antes lo financiaba el estado).	bajo existentes en peligro de desaparición para personas con discapacidad.	bienestar, f) medidas de asistencia especial en el empleo y la vida de trabajadores con discapacidad (transporte, vivienda, intérpretes de lenguaje de signos, doctores industriales, personal de orientación y asesoramiento, asistentes en el empleo para personas con discapacidades mentales graves), g) instalaciones y equipamiento en fábricas y empresas donde se emplean altos porcentajes de personas con discapacidades graves. H) desarrollo de las habilidades profesionales de personas con discapacidad en empresas, escuelas de formación o instituciones de bienestar social, etc. (instalaciones para formación, costes de funcionamiento, tarifas), i) establecimiento y funcionamiento de		

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
<p>F.1.3: Gasto anual por tipo de medida</p>	<p>Fondo federal de compensación (1995): formación y rehabilitación: 27 millones de marcos; incentivos a la contratación: 206 millones de marcos; investigación e innovación: 7,1 millones de marcos; plazas en talleres protegidos: 151,1 millones de marcos; vivienda para personas con discapacidad: 86 millones de marcos. Fondos regionales de asistencia (1995): formación y reciclaje: 26,5 millones de marcos; apoyo y seguimiento de la integración: 2,3 millones de marcos; transporte al trabajo: 6,2 millones</p>	<p>En 1995, se gastó el 63% en incentivos a la integración (empresas y personas con discapacidad) y el 37% en las siguientes medidas: 8,6% en concienciación de las esferas económicas; 31,3% en preparación de personas con discapacidad, 15,2% en acceso y conservación de puestos de trabajo; 19,2% en colocación; 20,9% en asistencia en el empleo y 4,8% en acercamiento de los entornos protegido y abierto e innovación.</p>	<p>En 1995, se destinó el 46,0% a rehabilitación profesional; 32,7% a rehabilitación médica y social. Se espera que en 1996 se destine el 54,1% a rehabilitación profesional y el 40,1% a rehabilitación médica y social.</p>	<p>centros de apoyo al empleo para personas con discapacidad (instalaciones, equipamiento, costes de funcionamiento). En 1995 (1) Dotaciones de ajuste: 5.058 millones de yen; (2) pago de bonificaciones: 5.854 millones de yen; (3) dotaciones económicas: 18,423 millones de yen; (4) administración de programas: 3.915 millones de yen.</p>	<p>600 a 700 millones HUF (3,4 a 4 millones \$)</p>	<p>En 1995: ayudas individuales: 216.158 millones AS; subvenciones salariales y bonificaciones: 91.198 millones AS; programas especiales y pagos transferidos: 65.392 millones AS; plazas en talleres protegidos: 152.383 millones AS.</p>

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
F.1.4. Medidas prioritarias	de marcos: incentivos a la contratación: 78,6 millones de marcos; adaptación de puestos de trabajo: 11,4 millones de marcos; plazas en talleres protegidos: 104,5 millones de marcos; vivienda para personas con discapacidad: 87,6 millones de marcos.	Ninguna.	Actividades relativas a la creación y conservación de empleo para personas con discapacidad.	i) Dotaciones para ajuste y ii) bonificaciones.	Nº de empleados y seguridad del empleo, condiciones adecuadas, desempleo a nivel regional.	Se intenta que los diferentes tipos de ayudas sean complementarias. No hay prioridades.
F.1.5. Medidas no financiadas	Casos en los que hay otras fuentes de financiación disponibles; no se financian gastos administrativos de personal ni materiales ni el coste de procesamiento de quejas.	Cualquier medida que no se oriente a la integración profesional en empleo abierto o que ya tenga financiación de otras fuentes (p.e. aparatos ortopédicos o prótesis cubiertas por la seguridad social)	Actividades ajenas a la rehabilitación profesional, médica y social.		La sección del rehabilitación del Fondo financia gastos de proyectos, pero no sus costes de funcionamiento (materiales, personal, etc.)	

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Políticas de desembolso de fondos: F.2. Beneficiarios						
F.2.1. Empresas beneficiarias	Todas las empresas	Todas las empresas del sector privado o clasificadas como tales aunque no estén vinculadas por la ley de 1987.	Todas las empresas, independientemente de su propietario o nº de empleados.	Empresas del sector privado.	Empresas que crean o conservan puestos de trabajo para rehabilitación.	En principio, pueden subvencionarse los costes salariales y de contratación a empresas independientemente del cumplimiento de su obligación de empleo.
F.2.2. Empresas no beneficiarias	Irrelevante	El sector público y las empresas privadas que ya tengan acuerdos firmados con AGEFI-PH para la provisión de ayudas (no se permite la doble financiación).	Empresas que, funcionando dentro del territorio polaco, no estén sujetas al sistema impositivo nacional.	Empresas públicas estatales y locales y corporaciones públicas.	No hay exclusión.	Las administraciones federales y provinciales no pueden recibir subvenciones salariales.
F.2.3. Personas con discapacidad beneficiarias.	Personas con discapacidades graves o estatus equivalente (ver D.1.1.1.)	Todos los definidos en la ley de 1987.	Personas con discapacidad pertenecientes a uno de los tres grupos independientemente del tipo o grado de discapacidad, los padres o tutores de niños con discapacidad certificada, si bien los tipos de ayuda están diferenciados.	Ninguno	Se ofrece ayuda a empresas para el empleo de personas con discapacidad equivalente al 40% o superior o ciegos, sordos, personas con visión sensiblemente reducida, etc. con certificado del Instituto Nacional de Expertos Médicos o especialistas médicos con la debida autoridad.	El empleado debe pertenecer a una categoría de personas con discapacidad. Las ayudas dependen de la necesidad, pero a veces, la ley contempla un nivel determinado de ingresos o un límite de precio de compra (p.e. para la adquisición de un vehículo).

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
F.2.4. Personas con discapacidad excluidas	La ajenas al apartado F.2.3.	Personas asalariadas o titulares de plazas de funcionario. Iniciativas empresariales orientadas a la integración profesional en empleo abierto.	Personas residentes en territorio polaco sin ciudadanía	No aplicable.	Empresas que emplean personas con discapacidad que no poseen la certificación prescrita o el certificado emitido por el Instituto Nacional de Expertos Médicos.	
F.2.5. Instituciones y organizaciones que pueden optar a ayudas	Todas (dentro de las finalidades expresadas en F.1.1.)		Todas las instituciones y organizaciones que funcionan en beneficio de las personas con discapacidad o emplean trabajadores con discapacidad.	A) Organizaciones de empresas que emplean personas con discapacidad. B) Organismos dedicados a la educación o formación profesional de personas con discapacidad: (i) organizaciones empresariales; (ii) escuelas de formación profesional (iii) fundaciones de bienestar social; (iv) organizaciones fundadas para la promoción del empleo de personas con discapacidad; (C) Organizaciones empresariales que, en relación con el empleo de personas con discapacidad, realizan acti-	Todas las organizaciones (municipalidades, empresas, organizaciones civiles) excepto los organismos gubernamentales (ministerios), y empresas privadas certificadas	

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
F.2.6. Instituciones y organizaciones excluidas	Todas las ajenas a los propósitos mencionados en F.1.1.		La ley no contempla limitaciones en esta área.	vidades de investigación y estudio, servicios educacionales o de información. Organismos públicos locales y estatales y empresas públicas.	Organismos gubernamentales (ministerios) y sus instituciones a nivel territorial.	
Políticas de desembolso de fondos: F.3. Criterios de distribución						
F.3.1. Criterios para la distribución entre empresa, personas con discapacidad e instituciones	Prioridad a las personas con discapacidad y empresas.	No se han establecido criterios de distribución.	Los recursos se distribuyen de acuerdo con las políticas de prioridades, sus principios y procedimientos, entre las empresas, personas con discapacidad e instituciones. Se da prioridad a la creación de puestos de trabajo para personas con discapacidad y la conservación de los existentes.	Se da prioridad al pago de dotaciones para ajuste y bonificaciones. La cuantía se determina según la necesidad de medidas individuales y el fomento de la política de empleo para personas con discapacidad.	Las ayudas se conceden previa solicitud.	
F.3.2. Criterios de distribución nacional o regional	55% para los fondos regionales y 45% para el fondo federal.	Los fondos se distribuyen a nivel nacional. Las delegaciones regionales no constituyen entidad legal, pero intervienen en la toma	Más del 40% se transfiere a las regiones.	No existen criterios para la distribución geográfica de los fondos.	Los fondos se distribuyen exclusivamente por solicitud.	Los fondos federales se redistribuyen a las oficinas del departamento de asuntos sociales según una fórmula específica. Reciben una dotación

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
F.3.3. Modo en que la distribución refleja los criterios deseados.	Ver F.1.5.	de decisiones hasta una cantidad determinada y para medidas específicas. Satisfactorio.	El modelo refleja los criterios deseados.	No presenta problemas.		anual de fondos por tipo de ayuda, que no deben exceder.
Políticas de desembolso de fondos: F.4. Criterios de selección						
F.4.1. Derecho legal a recursos	Dentro del contexto del presupuesto	En proporción al presupuesto aprobado por la Junta Directiva de AGEFIPH	Los solicitante tienen el derecho legal de recibir recursos, dependiendo del tipo de ayuda solicitada.	Sí.	Según la ley, el derecho va en función de la presentación de solicitud. La cuantía aplicable se fija por decreto.	Las ayudas, según la ley, se conceden de acuerdo con el sistema de administración privada y no hay derecho legal a recibirlas. En caso de bonificaciones por exceder la cuota y contratos con talleres protegidos, sí existe derecho legal.
F.4.2. Criterios de selección en caso de exceso de demanda.	Cambio de prioridades	En caso necesario, la decisión corresponde a la Junta Directiva.	Se procesan las solicitudes por orden de presentación y se toma en consideración su valoración	El pago de dotaciones para ajuste y bonificaciones es obligatorio por ley, de forma que se pueden desviar fondos del pago de ayudas. Por orden ministerial, el pago de las últimas está sujeto a la disponibilidad de fon-	Las solicitudes se valoran según aspectos preliminares determinados.	Por lo general, existen fondos suficientes para hacer frente a la demanda.

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
				dos. Esta disciplina presupuestaria permite al JAED evitar una demanda excesiva, pero no existen criterios explícitos de selección. Si la demanda de ayudas excede los fondos disponibles, un posible criterio de selección sería aumentar los requisitos de las solicitudes.		
Políticas de desembolso de fondos: F.5. Escrutinio de solicitudes y procedimientos de pago						
F.5.1. ¿Se requiere solicitud de financiación?	Sí	Sí	Sí	Sí	La presentación de solicitudes no es obligatoria, pero sólo se recibe financiación previa solicitud dentro del plazo anunciado.	Sí para subvenciones. En el caso de bonificaciones no es necesario si se han comunicado los datos por medio informático a través de los seguros sociales.
F.5.2. Presentación de solicitudes	Por escrito en impreso estándar	Debe presentarse a AGEFIPH una solicitud escrita de financiación	Impresos estándar	Impresos estándar	Impresos estándar	En principio, por escrito, pero también puede solicitarse durante las visitas periódicas a las empresas.
F.5.3. Comprobación de solicitudes	Sí, por parte del Fondo	Cada proyecto es evaluado en las delega-	Cada solicitud es evaluada en los respecti	Los funcionarios del JAED seleccionan las	En cada caso, la valoración va precedida de un	Un empleado verifica el cumplimiento de los re-

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
F.5.4. Criterios para rechazar solicitudes	Si no se puede alcanzar el objetivo de la integración	Si es ajena al ámbito de la ley de 1987 y las medidas de AGE-FIPH	Por falta de credibilidad, por capacidad económica del solicitante o razones formales.	Capacidad económica del solicitante y capacidad de la empresa de gestionar y personal.	Si la solicitud no se presenta dentro del plazo anunciado o no se dispone de la contribución propia (20%).	Si no se cumplen los requisitos mencionados en la ley. En casos excepcionales, puede presentarse la solicitud en el Ministerio Federal de Trabajo y Asunto sociales para su re-estudio.
F.5.5. Condiciones anexas a la financiación	Uso de materiales financiados (p.e. ayudas técnicas), deber de conservar el empleo durante un mínimo de un año después de la finalización de las subvenciones salariales.	Para recibir fondos, el solicitante debe firmar un contrato con AGEFIPH	Se controla el progreso y se analizan los informes económicos y contables y se compilan opiniones sobre el solicitante.	Utilizar las instalaciones o el equipo durante un n° mínimo de años, exclusivamente para el empleo de personas con discapacidad.	Disponibilidad de recursos para cubrir el 20% del total, compromiso de empleo durante un mínimo de 3 años, obligación de presentar informes y de cooperar con los centro de trabajo locales.	
F.5.6. Realización del pago	Mensual	Según un calendario subsiguiente a la presentación de documentación específica.	Puede no hacerse en efectivo dependiendo del propósito y el beneficiario de los fondos	Tras la aprobación de la solicitud, por transferencia bancaria.	Sólo tras su aportación obligatoria, previa presentación de facturas, los centros de trabajo transfieren la cantidad solicitada.	Por transferencia no en efectivo.

Sección F	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
F.5.7. Circunstancias en las que se aplaza o cancela el pago	Si no se cumplen las obligaciones	Si la iniciativa no se corresponde con el contrato o si se necesita acción adicional, se toma nueva decisión y se firma una cláusula adicional. De otro modo, las cantidades no utilizadas se reembolsan.	Si no se usan con la debida propiedad o si cambian las circunstancias aplicables en el momento de la asignación de recursos, si se ha cometido algún tipo de acción punible.	Si se realizó una solicitud falsa o ilegal. Si se incumplen las condiciones anexas a la financiación.	En caso de incumplimiento de las obligaciones especificadas en el contrato o de incumplimiento de la obligación de empleo, se puede reclamar el reembolso de los recursos.	
Políticas de desembolso de fondos: F.6. Garantía de transparencia de los procesos de toma de decisiones y responsabilidad pública						
	Según los principios de los presupuestos	AGEFIPH está supervisado por un controlador del Estado y su presupuesto y actividades requieren la aprobación del Departamento de Trabajo y Empleo.	Los principios y procedimientos de asignación de fondos son de conocimiento público. Las decisiones económicas corren a cargo de la Junta de Gestión del Fondo o los plenipotenciarios de la Junta. El presupuesto es parte del presupuesto estatal; toda la información relativa a planes financieros está abierta a debate público.		En el proceso de preparación de decisiones, toman parte expertos, representantes de empresas, empleados y municipalidades, junto con el comité interdepartamental y el Consejo Nacional del Mercado Laboral. El Ministerio de Bienestar Público y el de Trabajo toman decisiones conjuntas de acuerdo con la ley de empleo.	Por participación de la Junta de Asesoramiento de la administración del Fondo y por auditoría interna y externa de la Oficina General de Cuentas-

Sección G	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Gestión y administración del Fondo: G.1. Situación legal y organismos responsables						
G.1.1. Bases legislativas del Fondo	Ley de Personas con Discapacidades Graves; Regulaciones sobre la contribución compensatoria a personas con discapacidades graves.	Ley del 10 de julio de 1987	Ley del 9 de mayo de 1991 sobre el empleo y la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad.	Ley de promoción de empleo, etc. de personas con discapacidad	Fondo estatal	Ley de empleo de personas con discapacidad, artículo 10.
G.1.2. Organismos responsables de la administración del Fondo	El Fondo federal de Compensación, administrado por el Minis	AGEFIPH es un fondo nacional con estatus privado y sin ánimo de lucro, supervisado por el departamento de empleo y trabajo, gestionado por la Junta Directiva, en la cual hay cuatro categorías con igual representación: empresas, sindicatos, asociaciones de personas con discapacidad y expertos designados especialmente.	La Junta de Supervisión del Fondo y su Junta Directiva. El presupuesto del Fondo se aprueba en el Parlamento y varía según sus propósitos y necesidades económicas.	JAED, con autorización del Ministerio de Trabajo	El Ministerio de Trabajo No	El Fondo tiene personalidad legal bajo la autoridad del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. Está administrado por el Ministro en colaboración con la Junta de Asesoramiento, formada por representantes de organizaciones de veteranos de guerra, de personas con discapacidad, los Länder, trabajadores y empleados, y el Ministro de Economía.
G.1.3. Sistemas alternativos de permitir a las agencias la administración de las contribuciones		No	No	No		La contratación de actividades administrativas con organizaciones externas no está contemplada.

Sección G	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Gestión y administración del Fondo: G.2. Control General						
G 2 1 Organismos con responsabilidad general	Los ministerios regionales de Asuntos Sociales supervisan los fondos regionales de asistencia, también en cuanto a la administración de contribuciones	Ver G 1 2	La Junta de Supervisión del Fondo, el Gobierno y el Parlamento	JAED EL Ministerio de Trabajo tiene autoridad para aprobar el presupuesto del AJED y sus programas, y de inspeccionar su gestión y actividades	La Oficina de Auditorías del Estado, el Ministerio de Trabajo y la Oficina de Control Gubernamental	
Gestión y administración del Fondo: G.3. Administración y gestión de recursos						
G 3 1 Estructura de las funciones administrativas	El Fondo Federal de Compensación y los 25 fondos regionales de asistencia tienen funciones diferentes	AGEFIPH actúa a través de sus delegaciones regionales para mantener el contacto con todas las partes relevantes Sin embargo, AGEFIPH y sus delegaciones regionales forman una única organización	El Fondo está presidido por una Junta Directiva con tres miembros que dirigen el funcionamiento de la oficina central del Fondo Además, hay 25 sucursales regionales con autoridad para operar e inspeccionar, pero sin autoridad en asuntos económicos La descentralización solo se aplica a tareas competencia específica de los centros provinciales de empleo	JAED esta administrado por un Presidente y una serie de directores y auditores A nivel de secretariado, hay dos departamentos encargados de la administración del sistema de contribuciones y su redistribución	La gestión del Fondo es una cuestión de nivel central, mientras que garantizar la continua utilización es una tarea que se realiza a nivel territorial	Los principales organismos de gestión de recursos son los correspondientes departamentos del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales Las oficinas del departamento federal de asuntos sociales reciben una dotación para cada tipo de ayuda

Sección G	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Gestión y administración del Fondo: G.4. Agencias de financiación no basadas en contribuciones						
G.4.1. Otras agencias que financian medidas para la integración profesional de las personas con discapacidad	Las ayudas económicas necesarias para la integración profesional de las personas con discapacidad se proporcionan por medio de la Oficina Federal de Empleo, por medio de pensiones y fondos de compensación para trabajadores, así como los fondos responsables de la compensación social en caso de daños a la salud, y, a veces, la asistencia social y los fondos de ayuda a la juventud.	Ninguna	No existen agencias aparte del fondo	Existen pocas agencias que financien actividades similares	Ninguna	En cada caso, la oficina del departamento debe consultar un número de agencias de financiación, incluidas las provincias, los seguros sociales y los servicios de empleo. En equipo, se valora la capacidad de las diferentes agencias de proporcionar asistencia.
Gestión y administración del Fondo: G.5. Costes generales						
G.5.1. Financiación de costes generales	No se financian con contribuciones	Se financian con recursos del fondo (contribuciones e inversiones económicas)	Se cubren a partir de sus propios ingresos	Se financian con las contribuciones	Se financian con las contribuciones al Fondo	Corren a cargo del Fondo

Sección G	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Gestión y administración del Fondo: G.6. Personal						
G.6.1. Empleador legal del personal del Fondo	No relevante	La Asociación misma	La Junta Directiva del Fondo	JAED	La principal autoridad de gestión del Fondo (Ministerio de Trabajo)	El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y las oficinas dependientes del departamento federal de asuntos sociales.
G.6.2. Contratación de personal	No relevante	Por medio de AGEIPH	Mediante anuncios, oposiciones y recomendaciones	Por medios generales		
Gestión y administración del Fondo: G.7: Gestión financiera del Fondo						
G.7.1. Proporción de ingresos destinados a costes administrativos	Los costes administrativos del Fondo federal de Compensación y los fondos regionales no se financian a partir de las contribuciones.	Por presupuesto anual	Aprox. el 6% de los ingresos se dedica a costes administrativos	En el año fiscal 1995, se dedicó el 7,3% de los ingresos de la cuenta especial.	2% (no incluye costes del personal administrativo)	
G.7.2. Respuesta a demanda imprevista de financiación	Cambio de prioridades; utilización de reservas	Ver F.1.2.	Mediante desvío de otros fondos o reservas (venta de títulos o acciones) o aplazando su ejecución al año siguiente.		La parte del Fondo destinada a rehabilitación es parte del Fondo del Mercado Laboral, donde es posible responder a imprevistos mediante reagrupación previa decisión del Consejo Nacional del Mercado Laboral (cuerpo tripartito)	

Sección G	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Gestión y administración del Fondo: G.8. Políticas de inversión						
G.8.1. Inversiones permitidas	Ninguna	Los recursos del Fondo se invierten en acciones y títulos de empresas financieras a corto, medio o largo plazo, dependiendo de las necesidades de capital cada año presupuestario.	Acciones de empresas, adquisición de valores o bonos del Estado.	La ley estipula que el JAED no podrá invertir los fondos no utilizados excepto a) en la adquisición de bonos del Estado, locales u otros títulos determinados por el Ministerio de Trabajo; y b) depósitos en bancos e instituciones financieras designadas por el Ministerio o Cjas de Ahorros	El Fondo no realiza inversiones directas	El excedente de Fondos se suma a las reservas
G.8.2. Inversión de fondos no utilizados	Se depositan en un banco estatal	En productos financieros del mercado de valores francés, disponibles en las principales organizaciones bancarias, tales como fondos de inversiones, inversiones a corto plazo, mercado de valores, fondos de inversión o inversiones a medio y largo plazo.	Los fondos no utilizados se invierten en la adquisición de títulos y acciones, acciones de empresas, cuentas con interés, adquisición de bienes inmuebles.		Los fondos no utilizados pasan a las cuentas del Tesoro al final del año fiscal	

Sección G	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Gestión y administración del Fondo: G.9. Control de la gestión administrativa del Fondo						
G.9.1. Organismos que supervisan las prácticas financieras del Fondo	Ver G.2.2. Adicionalmente, las Oficinas de Cuentas a nivel regional y federal.	La gestión financiera está supervisada por la Junta de Gobierno y la Comisión Financiera, capacitadas para implantar políticas de inversión.	Las prácticas financieras del Fondo están supervisadas por la Junta de Supervisión del Fondo, el gobierno y el Parlamento.	(i) auditores del JAED y (ii) Ministerio de Trabajo.	Ministerio de Economía, Oficina de Auditorías del Estado y Oficina de Control Gubernamental.	Con participación de la Junta de Asesoramiento, que garantiza supervisión adicional constante.
G.9.2. Cánones aplicables	Ley de presupuestos estatales	Los definidos por las regulaciones financieras de AGEFIPH	Las prácticas del Fondo estarán en consonancia con las estipulaciones de la ley de 9 de mayo de 1991.			
G.9.3. Inspección de la gestión financiera	Para el Fondo Federal de Compensación, un representante del Consejo para la rehabilitación de las personas con discapacidad; para los fondos regionales de asistencia, el representante correspondiente del comité de asesoramiento.	Anualmente, se presenta un informe sobre gestión financiera a la Junta de Gobierno y trimestralmente al comité financiero de AGEFIPH. Se presenta un informe de implantación presupuestaria junto con las cuentas anuales y la cuenta de gastos y beneficios en la asamblea general de AGEFIPH, que lo remite al departamento de trabajo y empleo.	La gestión financiera es evaluada cada año por medio de informes periódicos a la Junta de Supervisión del Fondo, se presentan informes anuales de actividades al gobierno y el Parlamento y la junta suprema de control realiza inspecciones.	Los auditores del JAED realizan inspecciones, y refrendan los informes financieros de cada año fiscal. En caso necesario, supervisan la gestión financiera del JAED, el Ministerio de Trabajo puede requerir del JAED la presentación de informes relativos a sus actividades o permitir que sus funcionarios realicen inspecciones en las oficinas del JAED.	La ley presupuestaria estatal y la ley contable, basándose en el control interno del Ministerio de Trabajo y en el plan de control preparado por la Oficina de Auditorías del Estado y la Oficina de Control Gubernamental.	La administración debe adherirse a los principios de economía, ahorro y gasto. Las prácticas están sujetas a auditorías normales internas y externas practicadas por la Oficina General de Cuentas.

Sección H	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Control y evaluación de las medidas financiadas y publicidad: H.1. Compilación de información						
H.1.1. Información recogida a nivel regional y nacional	Central: estadísticas federales sobre personas con discapacidad, situación laboral y financiación de empresas por parte de las oficinas de empleo; regional: proporcionada por los fondos de asistencia regionales y resumida por su asociación; estadísticas sobre sus actividades.	AGEFIPH compila gran cantidad de datos, a nivel nacional y regional, para control de su área de intervención.	Regional: información sobre el desempleo de personas con discapacidad, número de puestos de trabajo, necesidad de equipo ortopédico y auxiliar, eliminación de barreras arquitectónicas, transporte al trabajo, formación y reciclaje, efectividad de la orientación profesional, formulación de soluciones, datos sobre entidades que solicitan cofinanciación. Esta información es a nivel central.	Las empresas con 63 o más empleados deben presentar en el Ministerio de Trabajo un informe anual sobre la situación del empleo de las personas con discapacidades físicas.	Control y valoración de la realización de medidas financiadas basados en los aspectos financieros y profesionales.	Los desembolsos de las oficinas de los departamentos federales de asuntos sociales se controlan y supervisan por medio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Los funcionarios del departamento federal de asuntos sociales redacta informes sobre los desembolsos realizados.
H.1.2. Responsables de la compilación de información	Para estadísticas sobre personas con discapacidad, la Oficina Central de Estadística; para otras estadísticas compiladas a nivel central, la Oficina Federal de Empleo; para estadísticas a nivel regional, los fondos regionales de asistencia.	Departamento de Trabajo, Departamento de Asuntos Sociales y AGEFIPH	La Oficina Central de Estadística, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Ministerio de Trabajo y Política Social, KUP,ZUS (Instituto de Seguridad Social)		Los centros de trabajo territoriales bajo la dirección del Ministerio de Trabajo	

Sección H	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
H.1.3. Participantes en la compilación de información	Todas las instituciones participantes	Todas las partes participantes	Sucursales WOZIRON del Fondo y médicos voivodship.		Centros de trabajo territoriales.	
Control y valoración de las medidas financiadas y publicidad: H.2. Publicación de información						
H.2.1. Información que se publica	Toda la información relevante y disponible	Informes de actividades	Información sobre la ejecución presupuestaria de forma anual. La información actual aparece en la actividad del Fondo	El Ministerio de Trabajo compila los datos de los informes anuales de las empresas y los publica en un análisis estadístico sobre el empleo de personas con discapacidad.	Plazos de presentación de solicitudes y listado de solicitudes aceptadas.	Folleto informativo anual publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que contiene datos sobre el número de beneficiarios de la ley, número de empleados, total de contribuciones compensatorias, etc.
H.2.2. Frecuencia de publicación	Las estadísticas sobre personas con discapacidad se preparan bianualmente, las demás anualmente; el resto de la información se publica de forma ocasional o en respuesta a la demanda.	Anualmente	Información trimestral sobre el mercado laboral; información general anualmente.		De forma anual (después de la presentación de solicitudes).	

Sección H	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
Control y valoración de las medidas financiadas y publicidad: H.3. Valoración de las medidas financiadas						
H.3.1. Valoración de la efectividad de las medidas financiadas	No hay valoración formal, sino estudios realizados por las oficinas de cuentas federales y regionales en el contexto de la discusión general de políticas para personas con discapacidad, p.e. en el Consejo para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad y los Comités de Asesoramiento.	Regularmente se evalúan los proyectos y sistemas para valorar su efecto cualitativo sobre las personas con discapacidad y las empresas	En relación con los beneficios económicos, sociales o médicos.		Por medio de control continuado a cargo de los centros territoriales de trabajo sobre índices específicos y el cumplimiento de la obligación de empleo	Todas las medidas están sujetas a evaluación constante
H.3.2. Criterios utilizados para medir los resultados	Nº de personas con discapacidades graves en situación de empleo. Cerca de 1,1 millones de personas con discapacidades graves (=3,18% de la población laboral) integradas en la vida laboral normal.	Nº de personas con discapacidad incorporadas o conservadas en empleo; mejora de la "empleabilidad" (nivel de cualificación, movilidad, aptitudes sociales, etc.). Durante 1994, el total de unidades de beneficiarios en las empresas alcanzaron aproximadamente. 310.000; tasa de empleo de per-	En lo referente a las empresas de carácter económico, se tiene en cuenta la conservación y el aumento de puestos de trabajo para personas con discapacidad y las mejoras de las condiciones laborales. En cuanto a otras empresas, se valora su impacto social.		La realización del empleo acordado en los contratos de apoyo.	Principalmente, el grado de integración o reincorporación profesional de las personas con discapacidad.

Sección H	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
		<p>sonas con discapacidad del 4,11%. La tasa de empleo en el sector público es del 3,15%. Un dato significativo es el impacto sobre empresas con menos de 20 empleados, no sujetas a la ley de 1987.</p>				
Control y valoración de las medidas financiadas y publicidad: H.4. Promoción y publicidad						
<p>H.4.1. Medios de informar a los potenciales beneficiarios sobre los propósitos y posibilidades de los fondos.</p>	<p>Folletos y otros tipos de información. Orientación personal, especialmente, en combinación con protección especial contra el despido, proporcionada por los fondos regionales de asistencia.</p>	<p>Folletos, prensa, medios de comunicación, panfletos sobre medidas y programas, reuniones, etc.</p>	<p>La fuente básica de información es la ley de 9 de mayo de 1991 sobre el empleo y la rehabilitación de las personas con discapacidad, publicaciones informativas del Fondo, directrices de la Voj-vodship Labour Office.</p>		<p>Por comunicación pública del plazo de presentación de solicitudes. Los solicitantes reciben información detallada sobre el propósito de la comunicación, las condiciones de participación y el modo de financiación. Se notifican los resultados a los solicitantes por resolución administrativa estatal.</p>	<p>Una serie (Pointers) publicada por el Ministerio Federal ofrece una revisión general de las diferentes ayudas, que cubren infancia/escolarización/formación, empleo, rehabilitación, asuntos económicos, construcción/vivienda y ocio/viajes. Una publicación especial y publicaciones adicionales dirigidas a la empresas.</p>

Sección H	Alemania	Francia	Polonia	Japón	Hungría	Austria
H.4.2. Medios de información al público en general	Folletos y otros medios informativos	Folletos, prensa y medios de comunicación, panfletos sobre medidas y programas, reuniones, etc.	Publicaciones especificadas anteriormente y medios de comunicación			
H.4.3. Uso de medios de comunicación y radiodifusión	No hay actividades específicas	Los necesarios	Prensa, artículos, radio y televisión, conferencias de prensa, medios de alta difusión		La prensa y los medios de comunicación raramente tratan el empleo de personas con discapacidad, principalmente al publicar los plazos de presentación de solicitudes.	Se prevé un aumento de los medios electrónicos.

PARTICIPANTES Y OBSERVADORES INVITADOS

PARTICIPANTES INVITADOS

Austria	Stefan Wlaschitz	Federal Ministry for Labour, Health and Social Affairs
Bélgica	Mireille Dopchie Walter Luyckx	Walloon Agency for Integration of Disabled People Flemish Fund for the Social Integration of Disabled People
China	Zhe Wang General Jieming Qin Zhang Zhilin Xuemei Wang Bin Tian Taida Yan	Department of Employment, Ministry of Labour International Labour Department Social Security Department, All-China Federation of Trades Unions International Liaison Department, All-China Federation of Trades Unions General Department of Education and Employment, China Disabled Persons' Federation Department of International Affairs, China Disabled Persons' Federation
Francia	Gerard Bollee Paule Maquet Alain Gaudoux Pierre Grapin Pierre Blanc Joseph Fricot Michel Lucas Patrick Segal Marc Lehevre	President, Fund for the Vocational Integration of Disabled People (AGEFIPH) Vice President, Fund for the Vocational Integration of Disabled People (AGEHPH) Vice President, Fund for the Vocational Integration of Disabled People (AGEHPH) Fund for the Vocational Integration of Disabled People (AGEHPH) Fund for the Vocational Integration of Disabled People (AGEHPH) Fund for Vocational Integration of Disabled People (AGEHPH) (College des Associations) Fund for Vocational Integration of Disabled People (AGEHPH) (Personnalité qualifiée) Interministerial Delegation for Disabled People Mission for Integration of Disabled Workers - Ministry of Labour and Social Affairs
Alemania	Hartmut Haines Hans-Günther Werner Feldes Ulrich Laschet	Federal Ministry for Labour and Social Affairs Ritz Authority for Labour, Health and Social Affairs Department for Disabled Persons, Metal Industry Trade Union Management Director, VdK
Hungria	Mihaly Giber	Planning and Analysing Department, Ministry of Labour

Hungría	Janos Revesz	Planning and Analysing Department, Ministry of Labour
	Judit Vadász	Economic and Employment Policy Department, Ministry of Labour
	Krisztina Toma	International Programmes Department, Ministry of Labour
Japón	Yashima Yasuo	Japan Association for Employment of the Disabled
	Masahide Ogaki	Japan Association for Employment of the Disabled
Países Bajos	Virginia Hoel	Ministry of Social Affairs and Employment
	Eelco Tasma	Dutch Council of Disabled People
Rusia	Alexander Klepikov	National Russian Fund of Disabled Persons Assistance
	Valentina Biuriukova	Social Insurance Foundation of the Russian Federation
	Oleg Tochchakor	Social Insurance Foundation
	Olga Michailova	
	Alexandr Kovalev	All-Russian Society of Disabled People
	Dailidenko Vladimir	Afgan War Disabled Soldiers Association 'PODVIA'
Ucrania	Igor Grigorievitsh	Federation of Independent Trades Unions of Russia
	Vegeva Svitlana	Ministry of Social Protection
	I. P. Tchoumachenko	Federation of Trades Unions of the Ukraine
	Wasył Gorbachuk	Ukrainian League of Industrialists and Entrepreneurs
Polonia	Leszek Sibilski	State Fund for Rehabilitation of Disabled People
	Leszek Sibilski	State Fund for Rehabilitation of Disabled People
	Lesław W. Szczerba	State Fund for Rehabilitation of Disabled People
	Mirosław Tomczak	State Fund for Rehabilitation of Disabled People
	Teresa Wyszynska	State Fund for Rehabilitation of Disabled People
	Jan Lach	Ministry of Labour and Social Affairs
	Wiesław Barski	Independent Trade Union 'Solidarity'
	Danuta Jankowska	Independent Trade Union 'Solidarity'
	Regina Krawczyk	National Co-ordinating Commission of Sheltered Employment Enterprises and Disabled People, Independent Trade Union 'Solidarity'
	Zbigniew Kruszytiski	Independent Trade Union 'Solidarity'
	Bogdan Pawlicki	Independent Trade Union 'Solidarity'
	Ewa Tomaszewska	Independent Trade Union 'Solidarity'
	Stanisława Barcz	Federation of Co-operative Trades Unions
	Jerzy Grobel	Federation of Trades Unions of Workers in Co-operatives of Disabled People
	Z. Jerzy Radzicki	Federation of Trades Unions of Workers in Co-operatives of Disabled People
	Zbigniew Kowalczyk	Union of the Polish Medical Service Employers
	Narcyz Janas	Employers of Disabled People
	Czesława Gasik	Konstancin Health Resort
	Piotr Janaszek	Polish Society for the Fight against Disability
	Jerzy Karwowski	Centre for Education and Rehabilitation, Health Care Fund for Disabled People
	Kazimierz Kuc'	Health Care Fund for Disabled People
A. Makowska	Society of Friends of Children	
Jerzy Mikulski	Research Centre for Rehabilitation of Persons with Disabilities	
K. Milanowska	Committee for Rehabilitation and Social Adaptation, Polish Education Academy	
Władysław Janowski	Publishing Agency 'Poland Today'	

Polonia	Ryszard Rzebko	Periodical 'Our Affairs'
	G. Stanislawiak	Periodical 'Our Affairs'

OBSERVADORES

Bielorrusia	Nicolai Kolbasko	Belarussian Association of Handicapped
	Michail Cygankov	Belarussian Association of Handicapped
Bulgaria	Bozydar S. Ivkov	Union of Disabled People in Bulgaria
	Tinka Troeva	Health Commission, National Assembly
	Trojcho Troev	Military Medical Academy
Croacia	Marija Kuharic-Pokic	'Fund MIORH
R. Checa	Anna Samkova	Ministry of Health
	Monika Muzakova	Ministry of Health
Estonia	Peeter Oobik	Astangu Rehabilitation Center
	Emart Kimm	Astangu Rehabilitation Centre
Lituania	R. Klimavicius	Ministry of Social Security and Labour
EE.UU.	Lee Miller	Georgia Committee on Employment of Persons with Disabilities

REPRESENTANTES DE LA OIT

Bob Ransom	Vocational Rehabilitation Branch, Employment and Training Department
Patricia Thornton	Social Policy Research Unit, University of York, UK
Andrew Nocon	Social Policy Research Unit, University of York, UK

**PROYECTO INTERNACIONAL DE
INVESTIGACIÓN SOBRE ESTRATEGIAS
DE CONSERVACIÓN
Y REINCORPORACIÓN AL EMPLEO
PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Coordinadora: PATRICIA THORNTON

**Social Policy Research Unit
(Unidad de Investigación sobre Política Social)
Universidad de York (R.U.)**

SUMARIO

AGRADECIMIENTOS	271
PREFACIO: EXPLICACIÓN DEL PROYECTO	275
1. INTRODUCCIÓN	278
2. LOS PAÍSES PARTICIPANTES EN SU CONTEXTO	284
3. ACTIVIDADES DE RETENCIÓN DE EMPLEO EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS	293
4. POLÍTICAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	300
Factores Clave	316
5. PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN DE AYUDAS	318
Factores Clave	330
6. SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO Y REHABI- LITACIÓN	331
Factores Clave	344
7. ADAPTACIÓN DE ACTIVIDADES Y PUESTOS DE TRABAJO	346
Factores Clave	365
8. ESTRATEGIAS EMPRESARIALES	367
Factores Clave	380
9. DESARROLLO DE ESTRATEGIAS	381
APÉNDICE	387

AGRADECIMIENTOS

La Coordinadora de este proyecto de investigación desea expresar su agradecimiento por las contribuciones de los muchos colaboradores sin los cuales este proyecto no habría sido posible:

La Organización Internacional del Trabajo y GLADNET (Global Applied Disability Research and Information Network) por comenzar y apoyar el proyecto Internacional de Investigación sobre Estrategias de Conservación y Reincorporación al Empleo para Personas con Discapacidad.

Patrocinadores del Proyecto: International Labour Organisation; Human Resources Development, Canadá; Association Nationale de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés (AGEFIPH), Francia; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Alemania; National Institute for Social Insurances, Países Bajos; Swedish Council for Work Life Research; Departamento de Educación y Empleo, R.U.; Post Office, R.U.; y Social Security Administration, EE.UU.

Grupo Asesor del Proyecto: Regina Pernince y Neil Lunt, Massey University, Nueva Zelanda; Edwin de Vos, NIA-TNO, Amsterdam, Erwin Seyfried, Research Unit for Vocational Training, Labour Market and Evaluation, Berlín; Monroe Berkowitz, Rutgers University, Nueva Jersey; Eskil Wadensjö, Sewfish Institute for Social Research; Estocolmo; Wolfgang Zimmermann, National Institute of Disability Management and Research, Columbia Británica, Canadá; Michael Mendelson, Caledon Institute of Social Policy y Terry Sullivan, Institute for Work and Health, Toronto, Canadá; y Bob Ransom y Gabriele Stoikov, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Informantes nacionales:

CANADÁ: Morley Gunderson, Centre for Industrial Relations, University of Toronto, Alina Gildiner, Department of Community Health, University of Toronto; y Andrew King, National Institute of Disability Management and Research y United Steelworkers of America.

FRANCIA: Pierre Grapin, Thibault Lambert, Najiba Fradin, Yahar Tizroutine, Association Nationale de Gestion pur l'Insertion Professionnelle des Handicapés; Danielle Jafflin, Chantal Halimi, Michelle Coda-Vailant, Caisse Nationale de l'Assurance Malaide, e Isabelle Mérian, Fédération des Associations Gestionnaire et des Etablissements de Rééducation pour Handicapés.

ALEMANIA: Martin Albrecht y Hans Braun, Centre for Labour and Social Policy, University of Trier.

PAÍSES BAJOS: Boukje Cuelenaere y Rienk Prins, AS/tri Research and Consultancy Group.

NUEVA ZELANDA: Regina Pernice y Neil Lunt, School of Health Sciences and School of Social Policy Studies and Social Work, College of Humanities and Social Sciences, Massey University,

SUECIA: Anders Karlsson, Swedish Council of Worl Life Research.

REINO UNIDO: Stephen Duckworth y Peter McGeer, Discability Matters Inc.; y Daniel Kearns y Patricia Thornton, Social Policy Research Unit, University of York.

EE.UU.: Paull O'Leary, Bureau of Economic Research, Rutgers University; con David Dean, Bureau of Disability and Economic, University of Richmond.

Social Policy Research Unit publications and information office, technical and secretarial support nit y todo su personal: Lorna Foster, Ruth Dowling, Julie Williams, Sally Pulleyn, Teresa Frank, Jenny Bowes y Catherine Duncan.

Nos gustaría expresar nuestro particular agradecimiento a Willi Momm y Bob Ramsom de la OIT, Dan Kearns, de la Research Coordination Unit y la dedicación de mis colegas Lorna Foster y

Sally Pulleyn en la producción de esta publicación. Debemos agradecer la importante contribución de Regina Pernice, Neil Lunt, Edwin de Vos, Erwin Seyfried, Eskil Wadensjö y del equipo del Canadian National Institute of Disability Management and Research.

Abril 1998

PATRICIA THORNTON
Research Coordination Unit
Social Policy Research Unit, University of York, Reino Unido

PREFACIO: EXPLICACIÓN DEL PROYECTO

1. El Proyecto Internacional sobre Estrategias de Conservación y Reincorporación al Empleo para Personas con Discapacidad abre el camino por medio del estudio de la relación entre políticas y prácticas empresariales públicas y privadas en cuanto al modo en que afectan a la retención del empleo y la reincorporación al trabajo a personas con discapacidad. La investigación comprende políticas públicas para la promoción del empleo de personas con discapacidad, programas de compensación y subvención, servicios de rehabilitación y apoyo al empleo, medidas para la adaptación de puestos de trabajo y de actividades y medidas desarrolladas e implantadas por las empresas. El proyecto no sólo pretende identificar las prácticas idóneas que pueden trasladarse de un país a otro, sino que es su objetivo informar sobre el desarrollo de estrategias eficaces y efectivas para la retención del empleo y la reincorporación al trabajo para personas con discapacidad. El propósito último es desarrollar estrategias que puedan ponerse en práctica dentro del lugar de trabajo.

2. El proyecto es iniciativa de la OIT y GLADNET. Se diseñó para vincular la investigación con las actuales preocupaciones de los gobiernos, las empresas y los trabajadores y, así, refleja la coincidencia de objetivos entre la OIT y GLADNET para establecer una base para la investigación a nivel supranacional y reforzar los vínculos entre investigación, análisis y reformas de las políticas en el ámbito del empleo de personas con discapacidad.

3. El proyecto se ha estructurado en dos fases: La primera fase, descripción y exploración, culmina en mayo de 1998 en el Simposio de Washington, organizado por el gobierno de los EE.UU. El Simposio incluye accionistas e investigadores de los países participantes para debatir los factores clave que puedan surgir y formular un plan realista y viable para conseguir una labor de investigación y desarrollo perfectamente centrada en la segunda fase del proyecto.

4. La responsabilidad del Proyecto recae sobre la OIT (Departamento de Empleo y Formación, área de rehabilitación profesional). El diseño, la implantación y el análisis de los datos investigados en la primera fase es responsabilidad del Departamento de Coordinación de la Investigación, dependiente del Departamento de Investigación sobre Política Social de la Universidad de York (R.U.) en abril de 1997.

5. Ocho países participaron en la primera fase: Canadá, Francia, Alemania, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. En el presupuesto para esta primera fase participaron gobiernos y organismos nacionales y, en un país, una organización del sector privado, así como la OIT.

6. El proyecto empleó informadores de cada uno de los ocho países, procedentes de institutos de investigación, para llevar a cabo la investigación. Durante el segundo semestre de 1997, estos informadores concluyeron un cuestionario desarrollado en el Departamento de Coordinación de la Investigación para describir políticas y prácticas, evidencia documental y sus efectos, así como para proporcionar comentarios fundamentados sobre la interacción de políticas y prácticas. Este departamento proporcionó apoyo a los informadores durante toda esta fase.

7. En seis de los ocho países, los especialistas de investigación en las principales áreas de estudio ayudaron a desarrollar el diseño y la metodología, analizar los datos y perfilar el Informe de Asuntos Clave. Los expertos de investigación, los coordinadores de investigación y los representantes de la OIT se unieron en un Grupo Asesor de Investigación.

8. El Departamento de Coordinación de Investigación ha preparado informes de ocho países, basados en respuestas de informadores nacionales al Cuestionario para publicarlos en el Simposio de Washington, con el apoyo económico de la OIT; el Departamento de Trabajo Americano se hace cargo de los costes de imprenta

9. Este *Informe de Asuntos Clave*, basado en informes de ocho países, ha sido preparado por participantes en el Simposio de Washington. Su objetivo es informar, estimular el debate y preparar el terreno para una discusión constructiva de asuntos que requieren profunda exploración por medio de la colaboración internacional. En particular, el Informe:

- identifica políticas, programas y prácticas que pueden apoyar la conservación del empleo y la reincorporación al empleo, y considera su efectividad dentro del contexto nacional;
- identifica barreras y elementos que facilitan políticas y prácticas efectivas en sistemas nacionales;
- trata el potencial de transferibilidad de políticas particulares y programas de un sistema nacional a otro;
- empieza a crear estrategias para la conservación y reincorporación al empleo capaces de crear vínculos entre políticas y programas de forma eficaz e igualitaria.

10. El Simposio de Washington se diseñó como una parte esencial del Proyecto para unir a los participantes con el gobierno, oficinas y empresas involucradas en el desarrollo, implantación y gestión de políticas, representantes de personas con discapacidad e investigadores. El Simposio ofrece a los participantes oportunidades para:

- superar el desconocimiento, dentro y fuera de los países participantes;
- comparar perspectivas sobre las políticas y prácticas de conservación del empleo;
- explorar el potencial y las limitaciones al pasar de un sistema nacional a otro;
- colaborar en un programa de investigación y desarrollo para conseguir beneficios para los trabajadores con discapacidad, empresas y gobiernos.

11. El Departamento de Coordinación de Investigación preparará y distribuirá a los participantes un informe basado en las discusiones y conclusiones del Simposio

12. La segunda fase del Proyecto cubrirá otros países y consistirá en una investigación exhaustiva de los asuntos prioritarios e incluirá prometedoras estrategias para la conservación del empleo¹.

¹ Pueden conseguirse copias de "Methodology Paper" y "Informant Briefing and Schedule of Questions" de la Research Coordination Unit, Social Policy Research Unit, University of York, York, YO10 5DD, UK

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Un nuevo enfoque a la conservación del empleo

Una serie de avances ha suscitado un nuevo interés internacional sobre la situación de trabajadores que tienen riesgo de perder su empleo por causas de enfermedad o discapacidad. En el caso de trabajadores con discapacidad, la conservación del empleo es, por regla general, más difícil, por la liberalización del mercado laboral y la presión de las empresas para aumentar su competitividad dentro de un mercado global en expansión, lo cual lleva a muchos países a centrarse en empleos temporales. Por otra parte, el aumento de los costes de compensación han llevado a que el despido, ya no sea la respuesta inmediata a la aparición de una discapacidad. En determinados contextos, las empresas consideran la conservación como una opción económica, y han desarrollado sus propias prácticas a la hora de enfrentarse a una discapacidad.

Las presiones sobre los presupuestos para servicios públicos y subvenciones, y el cambio ideológico y político, están animando a los estados a eliminar sus vínculos con las políticas centralistas de empleo para personas con discapacidad y a reafirmarse en su papel de empleadores vis a vis. Los nuevos enfoques de la política pública incluyen un aumento de las responsabilidades de las empresas para prevenir y tratar la aparición de una discapacidad, incentivos económicos para minimizar los pagos de subsidio y compensación, y la comercialización de los servicios que pueden ayudar a las personas con discapacidad a retener su empleo. Estos cambios no son, en absoluto, universales y los tradicionales enfoques regulativos siguen ofreciendo a los trabajadores con discapacidad protección y apoyo cara a los cambios del mercado laboral.

Los recientes avances para promover el acceso al empleo de personas con discapacidad favorecen de muchas formas la conservación de trabajadores que sufran posteriormente una discapacidad. Consideremos, por ejemplo, nuevos conceptos de discapacidad como producto de barreras en el entorno; la legislación que subraya el derecho al trabajo de las personas con discapacidad y la presión ejercida por movimientos de personas con discapacidad para combatir la discriminación por cuestiones de discapacidad. Es sin embargo significativo que las personas con discapacidad como grupo de presión no han asumido los asuntos de la conservación del empleo y continúan centrados principalmente en el acceso al trabajo. Pero las políticas diseñadas para las "personas con discapacidad" pueden no ser ade-

cuadas para apoyar el empleo continuado de todos aquellos trabajadores cuya capacidad para continuar en el trabajo está afectada por enfermedad o discapacidad: aquellos con "nuevas" enfermedades ocupacionales, aquellos con trastornos transitorios cuya permanencia no puede ser medida, y aquellos cuyas discapacidades (invisibles) no entran dentro del marco las delimitaciones legales.

Un nuevo enfoque sobre la conservación del empleo requiere que nos replanteemos el equilibrio entre la regulación de la política pública y la práctica discrecional de las empresas, y que se reconozca que la población cuyo empleo continuado se ve afectado va más allá de las personas identificadas, o que se autodefinen como discapacitadas.

1.2. Concepto de trabajador con discapacidad

En este estudio se define el término "trabajador con discapacidad" en un sentido amplio, de forma que incluye personas que sufren discapacidad, enfermedad o daños, cuyas perspectivas de continuar o avanzar en su empleo se ven en peligro cuando, tal discapacidad, enfermedad o daño (físico o mental) supone dificultades para la realización de sus actividades laborales, reduce su capacidad de obtener ingresos o afecta a otros aspectos de su trabajo. Pueden no estar clasificados según la definición legal de persona con discapacidad. El término incluye también los trabajadores con discapacidad cuya capacidad laboral no disminuye, pero cuyo empleo se ve amenazado por discriminación o prejuicios, o por la pérdida de el apoyo que les ha mantenido hasta entonces en el empleo.

1.3. Concepto de conservación y reincorporación al empleo

En el contexto de este estudio "conservación del empleo" indica la permanencia en la misma empresa, con responsabilidades y condiciones iguales o distintas e incluye la reincorporación tras un periodo de baja laboral pagada. El término "reincorporación al empleo" indica la vuelta al trabajo de un trabajador que ha pasado de empleo continuado a desempleo. El principal interés de esta estudio es la política y las prácticas que posibilitan la reincorporación de las trabajadores con discapacidad al trabajo en corto plazo de tiempo.

1.4. Concepto de política de conservación del empleo

El punto de partida del Proyecto es que las empresas tienen sus propias políticas y prácticas que determinan la conservación del empleo. El contexto nacional institucional, económico y empresarial determina el marco en que operan, pero son las políticas y prácticas empresariales las que determinan en última instancia la contratación, conservación o el despido del personal. Por eso, el fomento de la conservación del empleo a nivel de empresa, y el modo en que se complementa o se restringe, constituyen una de las cuestiones centrales de este Proyecto.

Adoptamos una interpretación amplia de la política pública para incluir no solo la regulación, sino también las medidas voluntarias y no intervencionistas. Una postura contraria a la intervención en los asuntos empresariales por medio de regulación o incentivos constituye por sí misma una política pública que abre camino a otros avances, tales como el cambio voluntario de las prácticas de empleo, bien sea por razones de negocio o por responsabilidad social.

Muchos países no distinguen los objetivos de la conservación del empleo dentro de su política general de promoción de empleo, que a menudo están dominadas por programas orientados a incrementar el acceso al trabajo de las personas con discapacidad desempleadas o que nunca han trabajado. Alternativamente, la conservación del empleo puede identificarse como un enfoque singular que requiere legislación, incentivos y programas específicos. Las políticas y servicios públicos dedicados a la retención del empleo constituyen, no obstante, un fenómeno de reciente aparición, de forma que solo se contempla en algunos de los países estudiados. La política de pronta reincorporación al empleo centrada en la intervención precoz una vez perdido el trabajo también es reciente en la mayoría de ellos.

Algunas políticas, de bases más amplias y que comprenden una gran variedad de objetivos (acceso al primer empleo, reincorporación y conservación), tales como la legislación sobre derechos humanos y anti-discriminación y los sistemas de cuotas y contribuciones, así como algunos sistemas de fomento del acceso al primer empleo pueden tener efectos inesperados o no deseados sobre la conservación del empleo de personas con discapacidad². En lugar de restrin-

² La Ley de Americanos con Discapacidades (ADA) se introdujo principalmente para fomentar el acceso al empleo, aunque la conservación del mismo ha sido el principal resultado. Una de las consecuencias del sistema de cuotas alemán es que

gir la investigación a políticas y servicios destinados a la conservación del empleo y la reincorporación, este estudio investigó una serie de políticas para identificar sus efectos sobre la conservación del empleo y la reincorporación al trabajo. En alguno casos, se imponen categorías analíticas sobre un amplio número de actividades, mientras que en otros, se describen las políticas y prácticas orientadas directamente a la conservación del empleo y la reincorporación. El desarrollo de nuevas estrategias de conservación del empleo pueden suponer una reorientación de las políticas existentes hacia tal fin, e incluso el diseño de nuevas políticas.

1.5. Conocimiento del proceso de implantación de políticas

La identificación de las intenciones políticas y sus resultados son solo parte del cuadro general. Es el modo en que las políticas se llevan a la práctica, el proceso, que determina sus efectos sobre la conservación del empleo y la reincorporación al trabajo. Así, el estudio trata de identificar los agentes del proceso, las posturas adoptadas y la relación existente entre ambos, tanto dentro como fuera de las diferentes organizaciones relacionadas con estas cuestiones. En la segunda fase del proyecto, se intenta un profundo conocimiento de la dinámica del proceso.

1.6. Interacción de políticas y prácticas

Hay mucho que aprender de las iniciativas llevadas a cabo por los países estudiados orientadas a promover la conservación del empleo y la reincorporación al trabajo, así como de políticas con bases más amplias que comparten esos efectos. Sin embargo, su éxito puede verse impedido por conflictos entre políticas y prácticas o por una inadecuada relación con otros programas, servicios o elementos de ayuda del sistema nacional. Otro de los objetivos de este proyecto es, pues, examinar la dinámica de los sistemas nacionales con el objeto de identificar el modo de maximizar la eficiencia y eficacia de la interacción de todos los elementos.

La investigación se diseñó en torno a cinco "temas"³ en ocho sistemas nacionales:

"contratación interna" para efectos de cuota de empleados que han sufrido discapacidad, mientras que los nuevos contratos son mínimos.

³ Aunque, para muchos trabajadores con discapacidad es esencial contar con vivienda, transporte y asistencia personal adecuadas, estos temas no se tratan espe-

- Políticas públicas para promover el empleo de las personas con discapacidad.
- Programas de subsidios y compensaciones
- Servicios de apoyo al empleo y rehabilitación
- Adaptación de puestos de trabajo y actividades
- Estrategias empresariales

En el contexto de este estudio, un "sistema" nacional comprende los diversos "elementos" del país⁴ que ejercen influencia sobre la conservación del empleo o la pronta reincorporación al trabajo de personas con discapacidad. Estos elementos pueden constituirse en forma de políticas (legislación, normal, principios operativos), programas (estructuras para la implantación y financiación), prácticas (modos operativos) y agentes (personas encargadas del diseño de políticas, agencias, organismos representativos, servicios, personas que actúan dentro del entorno laboral, etc.). Los cinco temas mencionados anteriormente representan grupos conceptuales de estos elementos dentro del sistema nacional. Estos elementos funcionan de forma independiente o en colaboración, dentro y fuera de estos temas y pueden interpretarse en términos de dinámica del sistema.

1.7. Criterios de valoración del proyecto

Los elementos de cada sistema y su dinámica se miden según diferentes criterios: actividad, efectividad, eficiencia e igualdad.

Actividad se refiere al grado de esfuerzo e interés, así como a los recursos destinados a la conservación del empleo y la reincorporación dentro de cada sistema nacional. El concepto no implica colaboración mensurable, sino que actúa como un barómetro del clima nacional.

Efectividad se refiere tanto a los efectos cuantitativos como cualitativos (esperados e inesperados) de las políticas, programas, etc. y

cíficamente en este estudio. No se hicieron preguntas específicas sobre el acceso a servicios sanitarios.

⁴ Cuando existen gobiernos de jurisdicción provincial dentro de un estado federal, como Canadá, la noción de sistema "nacional" resulta problemática.

a los resultados de la interacción (eficiencia). El proyecto reconoce que la efectividad depende de los departamentos gubernamentales, las agencias encargadas de la implantación, la provisión de servicios, las empresas y otros agentes del entorno laboral, así como personas con discapacidad. Las perspectivas de las personas con discapacidad de obtener resultados deseables no cuentan hasta ahora, con suficiente representación en el estudio.

Eficiencia se refiere a la interacción de los elementos, tanto dentro como fuera de cada tema. Se asume que la conservación del empleo es más posible si los elementos que conforman el sistema nacional funcionan en cooperación y con eficacia. También se asume que cuanto mayor sea la eficiencia del sistema, menos será su coste; la economía del sistema se estudia en la segunda fase del proyecto⁵.

Igualdad se refiere a la cobertura de grupos específicos de trabajadores con discapacidad dentro de un sistema. Se asume que unas políticas y prácticas efectivas y eficientes deben también ser igualitarias (o justas). En la fase primera, se prestó atención a la distribución de las oportunidades de conservación del empleo en los sectores público y privado, en la industria, y la titularidad de plazas y el modo en que políticas y prácticas influyen sobre los trabajadores con discapacidad dependiendo del tipo de discapacidad, sexo, edad y pertenencia a grupos minoritarios.

La igualdad entre empleados y desempleados también constituye un punto de estudio. Sin el correspondiente compromiso de la política de fomentar el acceso al empleo, la promoción de la conservación del empleo y la reincorporación al trabajo pueden suponer una desventaja para las personas que nunca han tenido un empleo o los desempleados de larga duración, y pueden reforzar la desigualdad existente en cuanto a la distribución de oportunidades de empleo, especialmente entre mujeres y personas pertenecientes a grupos minoritarios. Una estrategia efectiva de conservación del empleo puede también tener efectos colaterales no deseados si los desempleados de larga duración que buscan empleo no lo encuentran debido a la prioridad que se da a la conservación del empleo de personas con discapacidades recientes.

⁵ Dado que los costes y ayudas se distribuyen entre trabajadores con discapacidad, empresas del sector privado, agencias quasi-gubernamentales, privadas y de servicios, seguros públicos y determinados departamentos del gobierno, el cálculo de la economía se restringirá necesariamente a eficiencia dentro de partes del sistema.

1.8. Transferabilidad de prácticas entre sistemas

El proyecto asume que, con el estudio de los sistemas nacionales, podrán identificarse los obstáculos y las soluciones a la conservación del empleo y la reincorporación y se podrán formular propuestas para su aplicación en otros sistemas y, así, reforzar las perspectivas de las personas con discapacidad que desean permanecer en el mercado laboral. Se asume que ciertas ideas de "buena práctica" pueden transferirse de un sistema nacional a otro, siempre que se entienda en profundidad el contexto en el que funcionan.

El más amplio objetivo del Proyecto es la formulación de estrategias potenciales a favor de la conservación del empleo y la reincorporación. Algunas de ellas son colaboraciones menores o sinergia entre elementos, y no necesariamente están vinculadas con el resto del sistema, pero son susceptibles de trasplante de un contexto a otro. Otras están más desarrolladas. Se espera que en la segunda fase, las estrategias menores puedan desarrollarse y combinarse para formar estrategias superiores y extensivas.

Estos objetivos son muy ambiciosos y no debemos subestimar los problemas, tal como demuestra el siguiente fragmento del informe de Canadá:

Las políticas de empleo descritas hasta ahora no se diseñaron como parte de una estrategia coordinada para facilitar la conservación del empleo de personas con discapacidad. Cada política tiene, normalmente su propio concepto y, generalmente, los trabajadores con discapacidad constituyen sólo uno de los grupos que tienen acceso al programa; también, la conservación del empleo puede no ser siempre un objetivo específico, si bien las políticas pueden facilitarlo.

2. LOS PAÍSES PARTICIPANTES EN SU CONTEXTO

Ocho países participaron en la primera fase del proyecto: Canadá, Francia, Alemania, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, El Reino Unido y los Estados Unidos⁶. En diferentes aspectos, los países se engloban en dos grupos: países de habla predominantemente inglesa⁷ y cuatro naciones de la Europa continental⁸. Presentamos, en términos

⁶ Australia se unió al proyecto en una fase posterior y no se incluye aquí.

⁷ Canadá es bilingüe. Nueva Zelanda es un Estado bicultural.

⁸ El Reino Unido, Suecia, los Países Bajos, Alemania y Francia son miembros de la Unión Europea.

generales, algunas de las diferencias más llamativas entre sus enfoques al empleo de personas con discapacidad. En la siguiente sección, estudiaremos las actividades relacionadas con la conservación del empleo y la reincorporación en los ocho sistemas nacionales.

2.1. Políticas del mercado laboral

Las políticas nacionales del mercado laboral crean el marco en el que operan las políticas sobre personas con discapacidad y en que se conservan o pierden puestos de trabajo. El estudio no entra en detalle en cuanto a las diferencias entre las políticas nacionales y su relación con las normas que rigen el mercado laboral, sus tendencias ni cambios⁹. No obstante, podemos establecer una clara diferencia entre las tradiciones de la intervención del mercado laboral en los países de la Europa continental y la postura menos intervencionista de los países anglófonos¹⁰. En los sistemas más regulados (Alemania, Francia, Holanda y Suecia) la legislación que controla el modo de contratación de los trabajadores, las condiciones de plazas en titularidad y el despido proporciona las bases de la política pública de empleo para proteger a las personas con discapacidad. Los sistemas más liberalizados (EE.UU, Nueva Zelanda y el Reino Unido) evitan imponer restricciones a la actividad laboral.

2.1.1. *Medidas de apoyo a la creación de empleo*

En la Europa continental, se emplean subvenciones salariales, incentivos al empleo y exención de contribuciones a los seguros sociales para la creación de puestos de trabajo para desempleados de larga duración y otros grupos desfavorecidos, incluidas las personas con discapacidad. También hay incentivos de este tipo en Alemania, Francia y Suecia para promover el empleo de personas con discapacidad. Las activas políticas del mercado laboral sueco favorecen muy positivamente a las personas con discapacidad. Sin embargo, en Holanda, los incentivos son una medida de reciente introducción.

⁹ El Apéndice incluye datos relativos al desarrollo económico y al empleo en forma de estadística.

¹⁰ No es posible caracterizar los sistemas federales/provinciales de Canadá. El informe del país indica una actual reticencia de los gobiernos a introducir políticas y regulaciones costosas relativas al mercado laboral y pueden poner en peligro la inversión y la creación de empleo.

El Reino Unido no ha desarrollado subvenciones salariales específicamente para personas con discapacidad en el mercado laboral competitivo, si bien en caso de desempleo, reciben ayuda del programa de "bienestar para el trabajo", que incluye incentivos a la contratación. Los programas del mercado laboral activo de Canadá ofrecen ayudas a personas con discapacidad desempleados; las subvenciones salariales funcionan a nivel provincial y algunas se destinan específicamente a trabajadores con discapacidad, por ejemplo en Quebec.

La filosofía de libre mercado de los EE.UU. es incompatible con las subvenciones públicas a empresas¹¹.

2.1.2. *Función de los sindicatos*

Por norma general, el nivel de afiliación a los sindicatos va en descenso, especialmente en Nueva Zelanda (más del 50% en 10 años). La negociación colectiva predomina en los países de la Europa continental, donde cubre una alta proporción de trabajadores. Dentro de los países de habla inglesa, donde la negociación predomina tanto a nivel de empresa como de planta, la cobertura alcanza su límite en Canadá, mientras que en los EE.UU. no supera el 10%.

Los convenios colectivos son uno de los medios más importantes con que cuentan los sindicatos para avanzar en la política de empleo para personas con discapacidad; en Francia, la ley de empleo de personas con discapacidad fomenta los acuerdos a nivel de empresa para formular e implantar planes de contratación y retención de trabajadoras con discapacidad.

2.1.3. *Las personas con discapacidad en el empleo*

Los países de la Europa continental cuentan con un sector de empleo protegido amplio y en expansión al que pueden dirigirse determinadas personas con discapacidades graves que acceden al mercado laboral¹². Por ejemplo, en los Países Bajos, casi no hay

¹¹ Un excepción es el sistema de crédito impositivo que fomenta el empleo de grupos con bajo nivel adquisitivo, incluidas las personas con discapacidades que reciben formación profesional.

¹² En Francia, cerca de 90.000, la mayoría en centros d'aide par le travail (CAT); en Alemania, cerca de 140.000 en talleres protegidos; en los Países Bajos, cerca de 80.000 en organizaciones de empleo social; en Suecia cerca de 30.000 en SAMHALL (Thornton, P. Y Lunt, N. 1997 *Employment Policies for Disabled*

personas con trastornos de aprendizaje en empleo abierto¹³. Aunque en Europa continental está adquiriendo fuerza la idea del empleo protegido en el mercado competitivo, todavía no ha alcanzado la misma importancia que en los países anglófonos, en los que el empleo segregado ha sufrido un significativo descenso y en los que las personas con discapacidades graves tienen más oportunidades de empleo dentro del mercado competitivo. Es importante tener en cuenta esta diferencia de políticas al estudiar las estrategias para la conservación del empleo de las personas que ya sufren discapacidad antes de incorporarse a un empleo.

2.2. Legislación sobre empleo y discapacidad

Los dos grupos de países estudiados tienen diferentes conceptos legales, lo que se traduce en diferentes modos de perseguir el fin social común de reducir la desigualdad entre trabajadores con discapacidad y no discapacitados. En los países de habla principalmente inglesa, se espera que las empresas respondan a las exigencias individuales y los preceptos de los derechos civiles. Por otro lado, en los países de la Europa continental, la ley impone sobre las empresas la obligación de comportarse de un modo determinado con grupos protegidos por ella. En Francia, Alemania y los Países Bajos, las personas con discapacidad pueden acogerse a la ley tras recibir certificación según criterios determinados. Estas diferencias quedan ilustradas por dos enfoques legislativos contrastados: los sistemas de cuotas y la legislación anti-discriminación.

2.2.1. Hace muchos años que la mayoría de los países europeos cuentan con sistemas de cuotas en sus políticas de empleo para personas con discapacidad¹⁴. El sistema de cuota y contribución es el pilar de la política nacional de empleo de personas con discapacidad en Alemania y Francia (desde 1987). Para simplificar dos sistemas complejos, las empresas deben emplear un porcentaje dado de personas con discapacidad o aportar una contribución que se distribuye por medio de un fondo, para sufragar el coste que supone para las

People in Eighteen Countries: A Review, York: Social Policy Research Unit, University of York).

¹³ Las "personas con trastornos de aprendizaje" o "personas con dificultades de aprendizaje" son términos aceptados en el R.U. y el uso del inglés en la Comisión Europea para referirse a personas con discapacidades intelectuales; el término equivalente de "retraso mental" no es ya aceptable.

¹⁴ La cuota en los Países Bajos no tiene gran aceptación entre las medidas de promoción del empleo en un sistema que está sufriendo rápidos cambios.

empresas la contratación de trabajadores con discapacidad y financiar medidas que apoyen el empleo de personas con discapacidades reconocidas¹⁵.

Los sistemas de cuotas (y la protección especial contra el despido que se aplica en Alemania a las personas contempladas en la ley) se basan en el principio de obligación colectiva con las personas con discapacidad, obligación que recae en la sociedad como conjunto, implantada por organizaciones de empleo como representantes sociales y supervisada por agentes del estado. En la mayoría de los países anglófonos, tales nociones de obligación y justicia redistributiva son contrarios a los principios de los derechos individuales y, en EE.UU., al derecho de las personas a la contratación.

2.2.2. *Derechos humanos y legislación anti-discriminación*

Los cuatro países de habla inglesa tienen legislación sobre derechos humanos o anti-discriminación. La legislación de los derechos humanos protege a las personas contra la discriminación por diversas causas, incluida la discapacidad, e incluye también diversas áreas, tales como el empleo. Nueva Zelanda cuenta con una ley de derechos humanos (1993), todos los territorios canadienses tienen leyes sobre derechos humanos que contemplan la discapacidad (1977) y la Constitución garantiza la protección anti-discriminación por causa de discapacidad.

Los EE.UU. y el Reino Unido tienen legislación anti-discriminación específica para personas con discapacidad y para el empleo de las mismas: la Ley de Americanos con Discapacidad (ADA) de 1990¹⁶ y la Ley de discriminación por discapacidad (1995). Toda persona tiene derecho a entablar acción legal en virtud de la legislación anti discriminación y de derechos humanos. Tal litigio puede resolverse por conciliación, por procedimiento legal o por medio de una comisión independiente.

¹⁵ El cálculo del cumplimiento de la cuota es muy complejo. Determinados trabajadores con discapacidad (p.e. personas con discapacidades graves, ciegos, jóvenes, personas mayores y personas en su primer empleo) contabilizan más de una unidad. La contratación con talleres protegidos contabiliza a efectos de cuota. En Francia, las empresas pueden cumplir la cuota firmando un acuerdo para formular e implantar el plan de integración.

¹⁶ La ADA 1990 marcó la culminación de muchas leyes sobre los derechos de las personas con discapacidad (y otras sobre derechos civiles), que empezaron con la ley de rehabilitación de 1973 y que se desarrolló en el Congreso y en varios de los estados.

En la Europa continental, la legislación que contempla la discriminación por discapacidad no es muy frecuente, pese a las campañas de las organizaciones de personas con discapacidad, que luchan por conseguir derechos en los nuevos tratados europeos y reclaman legislación basada en los derechos humanos a nivel nacional. Las recientes modificaciones de la Constitución alemana y del código penal francés para proteger a las personas frente a la discriminación por discapacidad pueden tener importancia simbólica, pero sus efectos prácticos son mínimos. Sin embargo, es probable que en Suecia se introduzca legislación para proteger a las personas con discapacidad frente a la discriminación en la vida laboral, incluida la obligación de las empresas de realizar las adaptaciones necesarias.

2.2.3. *Protección frente al despido*

Las diferencias entre los dos grupos de países también se ilustran por sus distintos enfoques para evitar el despido de personas con discapacidad. Por ejemplo, en Alemania y los Países Bajos, un trabajador con discapacidad reconocida queda automáticamente protegido por la ley, a menos que se apruebe su despido en un organismo estatal. En los países de habla inglesa, las leyes anti discriminación entran en vigor una vez la persona ha sido despedida y solo si se puede demostrar discriminación por discapacidad. Así, más que prohibir, se inhibe el despido de trabajadores con discapacidad.

En este contexto, es importante señalar que los trabajadores de los países de la Unión Europea disponen de alguna forma de protección contra el despido, dependiendo de la permanencia del contrato laboral, el número de horas trabajadas y el periodo mínimo de permanencia en la empresa. En los EE.UU., los trabajadores no tienen protección legal contra el despido. Así, la ADA, en combinación con la ley sobre Bajas Familiares y Médicas de 1993, que concede a los trabajadores de empresas con más de 50 empleados el derecho a 12 semanas de baja por enfermedad y posterior reincorporación al su empleo (u otro equivalente), ofrece una importante protección contra el despido en el contexto americano.

2.3. **Políticas para la promoción de prácticas de empleo justas**

Las leyes sobre discriminación por discapacidad instan a las organizaciones de empleo a adaptar sus prácticas de contratación y empleo según las necesidades de las personas con discapacidad. El enfoque

más "pro-acción " se basa en la "igualdad de oportunidades de empleo", pues fomenta o exige que las empresas evalúen las prácticas de contratación y empleo y realicen los cambios necesarios para equilibrar las oportunidades de acceder, conservar y avanzar en el empleo.

Estas políticas son evidentes en los países anglófonos del estudio. En Nueva Zelanda, los departamentos públicos de empleo deben desarrollar sus propias políticas de oportunidades de empleo, elaborar un programa anual y publicar los resultados obtenidos, controlados por una comisión estatal, sobre grupos específicos, incluidas las personas con discapacidad. Durante poco tiempo, hubo una norma legal sobre el sector privado que fue reemplazada por medidas de promoción de la acción voluntaria. El Reino Unido siempre ha preferido las políticas de persuasión a los requerimientos legales, de forma que las prácticas de empleo justas en la contratación y la conservación del empleo de personas con discapacidad se han favorecido por medio de códigos de prácticas y sistemas para fomentar la autoidentificación de las empresas con las prácticas justas, tanto en el sector privado como en el público. Los gobiernos, los agentes sociales y algunas organizaciones de voluntarios han fomentado las ventajas empresariales de captar clientes con discapacidad empleando trabajadores con discapacidad.

En Canadá, las personas con discapacidad constituyen un grupo contemplado en la ley federal de igualdad en el empleo (y similar legislación en Quebec). En virtud de ésta, que se aplica sólo a funcionarios públicos a nivel federal, empresas de la Corona y aquellas con regulación federal con más de 100 empleados, las empresas tienen la obligación de identificar las barreras que limiten las oportunidades de empleo y desarrollar e implantar un plan para fomentar la igualdad entre los trabajadores. La igualdad de empleo voluntaria funciona a nivel provincial. La acción positiva de este tipo no ha tenido éxito en lo referente al aumento de la representación numérica de trabajadores con discapacidad, si bien las mujeres con discapacidad se han visto favorecidas, pues también se contempla a las mujeres como grupo especial.

2.4. Sistemas de subvenciones y compensaciones y rehabilitación

En Canadá y los EE.UU. existen sistemas de seguros independientes para compensar por determinados daños o enfermedades relacionadas con el trabajo. En Nueva Zelanda, el programa de compensación se restringe a personas que han quedado discapacitadas como consecuencia de accidentes (laborales o de otro tipo). En las

provincias canadienses y en Nueva Zelanda hay autoridades independientes que administran los fondos de compensación por daños laborales, mientras que en los EE.UU, los principales encargados son aseguradoras privadas, que desempeñan una importante labor en la administración de programas en colaboración con las autoridades estatales. Dado que el interés de las aseguradoras y los fondos (y, en esencia, las empresas que pagan las primas de los seguros) radica en reducir las compensaciones, estos sistemas proporcionan también rehabilitación y apoyo a la reincorporación al trabajo. Como resultado, los trabajadores discapacitados cubiertos por estos sistemas de compensación reciben diferentes y, a menudo mejores ayudas y servicios que los que quedan discapacitados por otras causas.

En los países de la Europa continental y el Reino Unido, los trabajadores cuentan con un seguro de accidentes o enfermedades dentro del amplio sistema de seguros sociales. Los acuerdos para compensación y los niveles de ayuda difieren de uno países a otros, sobre todo en casos de discapacidad por accidente laboral, pero, en general, sus beneficiarios reciben los mismos servicios que las personas que quedan en situación de discapacidad por causas no laborales¹⁷. La conexión entre la compensación y la rehabilitación ofrecida por los seguros sociales es especialmente evidente en Alemania y Suecia. Alemania sigue el principio de "rehabilitación antes que pensión", según el cual, el fondo público de pensiones para personas aseguradas deberá proporcionar en primer lugar rehabilitación médica y, después, rehabilitación profesional. Los seguros sociales Suecos tienen la amplia responsabilidad, junto con las empresas, de asegurar que los trabajadores recuperen la capacidad laboral tan pronto como sea posible.

El departamento británico de seguridad social, que para compensaciones por daños laborales, no tiene la responsabilidad de ofrecer rehabilitación, al igual que los seguros sociales en Nueva Zelanda. La función principal de los seguros sociales en EE.UU. y Canadá es también administrar ayudas, si bien pueden comprar los servicios de rehabilitación profesional para determinados beneficiarios con discapacidad. En este punto, es importante señalar que los países anglófonos han ofrecido tradicionalmente sistemas de compensación por discapacidad en los que los beneficiarios tenían poca o ninguna posibilidad de conseguir ingresos a la vez que ayudas. Por otro lado, los países de la

¹⁷ En Alemania, hay un seguro independiente de accidentes laborales, pero la ley de armonización de la rehabilitación estipula que los varios fondos de seguros proporcionen similares medidas de rehabilitación.

Europa continental realizan pagan subsidios parciales o totales según la capacidad de la persona de conseguir ingresos. Estos sistema permiten las ayudas parciales en combinación con trabajo remunerado y, en Suecia y los Países Bajos, esto constituye un punto básico de las políticas de subsidios por discapacidad o enfermedad.

En los EE.UU. y Canadá, las empresas suelen asegurar a sus empleados en cuestiones sanitarias y de discapacidad en aseguradoras privadas, de forma que las ayudas a los empleados constituyen una parte importante del sistema estadounidense, pues no existen servicios sanitarios universales. En el Reino Unido, el mercado de seguros privado está en expansión y en los Países Bajos, se está siguiendo el modelo americano de financiación de servicios para la reincorporación al trabajo, para minimizar las compensaciones que deberán pagar las empresas.

2.5. Servicios de apoyo al empleo y adaptación

En Suecia, Francia y Alemania, se destinan grandes fondos al apoyo al empleo de las personas con discapacidad y a las empresas (incluida formación, adaptación, ayuda técnica, subvenciones salariales, ayudas a la contratación y servicios directos). Estos fondos provienen de las contribuciones realizadas en virtud de los sistemas de cuota y contribución y constituyen la principal fuente de financiación y ayudas a las empresas en Francia y Alemania con el objetivo de cumplir sus obligaciones en relación con las personas con discapacidad. El gasto público en reintegración de personas con discapacidad a la vida laboral en los Países Bajos es muy reducido y, así, se han propuesto reformas para mejorar el uso de los fondos existentes.

En Suecia y el Reino Unido, las personas con discapacidad pueden solicitar fondos para ayudas prácticas y asistencia personal en el empleo, si bien este tipo de ayudas específicas para el empleo no es frecuente en otros países. En algunos, el equipo para adaptación y las ayudas técnicas están bien desarrollados, pero muy rara vez se destinan para apoyar el empleo.

Un punto central de la legislación anti discriminación por discapacidad y de algunas leyes sobre derechos humanos (Nueva Zelanda es una excepción) es que las personas con discapacidad no deberían encontrarse en situación desaventajada en el acceso al empleo. Esto quiere decir que deberían realizarse las adaptaciones y los ajustes necesarios en puestos de trabajo ocupados por personas con discapa-

cidad y modificar el equipo que utilicen, así como modificar el horario según sea conveniente. En Canadá, los requisitos de adaptación están cubiertos en algunos programas de compensación. En Canadá y los EE.UU., la financiación pública para la adaptación del puesto de trabajo y para la adaptación de los trabajadores es muy limitada, y solo algunas empresas pueden solicitar el reembolso de algunos de los gastos dentro del sistema impositivo. No obstante, a diferencia de los otros seis países, no existe un sistema de ayudas.

2.6. Actividad empresarial

La oportunidad y la disposición de las empresas de desarrollar e implantar sus propias estrategias para el empleo de personas con discapacidad varía de unos países a otros. Suecia, por ejemplo, afirma que el marco de la regulación estatal elimina la posibilidad de actividad independiente. En Nueva Zelanda, sin embargo, donde las empresas actúan con relativa independencia, éstas consideran que el empleo de personas con discapacidad supone una amenaza para las prácticas de empleo eficaces y un riesgo para la rentabilidad. La actividad empresarial independiente más desarrollada es la de los EE.UU., donde las empresas no tienen prácticamente obligación legal de empleo, pero que cuentan con incentivos económicos para modificar sus prácticas de empleo. Las empresas de mayor tamaño en los EE.UU. han desarrollado una serie de actividades y programas destinados a prevenir la aparición de discapacidades y a minimizar su coste. Estas actividades se describen con más detalle más adelante.

3. MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL EMPLEO EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS

En la sección anterior, señalamos las similitudes y diferencias de los distintos enfoques nacionales a la promoción del empleo de las personas con discapacidad. En esta, resumiremos las medidas de conservación del empleo en los ocho sistemas nacionales, con especial énfasis sobre los avances y las características clave.

3.1. Países de Europa continental: resúmenes

En los Países Bajos, la política laboral y de ingresos está sufriendo rápidos cambios. Las estrategias para reducir la ausencia por enfermedad y los costes de subsidios por discapacidad han impuesto

nuevas obligaciones sobre las empresas: identificar y reducir los riesgos en el entorno laboral, contactar con los trabajadores de baja, diseñar planes individuales de reincorporación laboral... no se deseaba una política de multas a empresas y, así, la estrategia se ha reorientado hacia los incentivos económicos, implantando la participación de las empresas en los pagos por enfermedad (hasta 12 meses) y, desde 1998, imponiendo su contribución a los sistemas de seguros de discapacidad (o hacer uso de seguros privados) para cubrir los costes de los primeros cinco años de discapacidad. Solamente en Europa se diferencia parte de la prima que paga la empresa, dependiendo de la experiencia de cada una. Una de las consecuencias de estos incentivos es la "selección de riesgos" en la fase de contratación y se ha aprobado legislación para prevenir la valoración médica. El uso de incentivos para costes salariales y de adaptación es muy bajo. La mayoría de las adaptaciones para la conservación del empleo corren a cargo de las empresas. El sistema se centra sobre la baja temporal por enfermedad y la rehabilitación de personas con discapacidades a largo plazo no tiene prioridad.

La conservación del empleo también cuenta con perfil político en Suecia, país con fuertes conceptos éticos. Su política subraya la prevención de la discapacidad por medio de mejoras en el entorno laboral. La obligación de las empresas de fomentar un entorno laboral sano y de realizar adaptaciones según las necesidades de cada trabajador han ido seguidas de iniciativas para reducir el absentismo por enfermedad. Las empresas tienen ahora responsabilidades durante las primeras semanas en enfermedad y en caso de baja por enfermedad deberán elaborar un plan de rehabilitación. Igual que en Holanda, el sistema de subsidios por enfermedad y discapacidad se ha restringido para reducir los costes de los subsidios por enfermedad y por discapacidad a largo plazo. La financiación de adaptaciones del entorno laboral es significativa, pero tiene poco uso. Un fondo nacional a corto plazo destinado a mejorar las condiciones laborales ha demostrado a las empresas que la mejora del entorno laboral puede producir ganancias económicas. En un sistema altamente regulado, las empresas tienen pocas oportunidades de actuar de forma independiente; hay ejemplos de iniciativas de los agentes sociales para fomentar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad.

En Francia, la preocupación por la cantidad de personas con discapacidad que quedaban desempleadas en un momento de alto desempleo, provocó la aparición de programas de conservación del empleo. Desde las reformas de 1987 a la ley de empleo y discapa-

cidad, se fomenta que las empresas de mayor volumen, vinculadas al sistema de cuota y contribución, desarrollen planes de integración, que cubran conservación, rehabilitación y formación, como alternativa al pago de la contribución, y el organismo que administra los fondos derivados de las contribuciones (AGEFIPH) trabaja activamente con estas empresas. El sistema de cuotas está orientado a fomentar el empleo. Las intervenciones de AGEFIPH incluyen apoyo económico temporal para conservar a trabajadores que han quedado discapacitados mientras se concierta ayuda práctica, asesoramiento diagnóstico y ayudas para adaptaciones.

Las organizaciones de empresas fomentan la conservación del empleo, pero la mayor parte de la actividad empresarial está determinada por ley. La proporción de gastos estatales para la rehabilitación en el empleo es muy baja. La reincorporación laboral es competencia de una serie de agencias dispersas, de forma que la mejora de la coordinación entre ellas supone una prioridad. Se hacen considerables esfuerzos para fomentar la creación de empleo y los subsidios para el mismo, de forma que pueda reducirse el desempleo de personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos.

En Alemania, el sistema de cuotas y contribuciones permite a las empresas conservar a los trabajadores (en su mayoría personas de edad avanzada y trabajadores fijos) que quedan en situación de discapacidad. Fomentando la certificación de estos trabajadores como discapacitados, las empresas pueden cumplir el contrato social implícito y evitar la incertidumbre que conlleva la contratación de trabajadores discapacitados nuevos, así como el pago de grandes contribuciones. Sin embargo, las actuales condiciones económicas obligan a las empresas a reducir el número de sus trabajadores. Los consejos laborales y los representantes de personas con discapacidad desempeñan una importante labor en los procedimientos que obligan a las empresas a obtener autorización externa para despedir a un trabajador con discapacidad grave certificada. La reincorporación al empleo es una característica institucional clave, apoyada por los diferentes fondos de pensiones que abogan por la rehabilitación como primer recurso antes que el pago de pensiones. La intervención de estos fondos se orienta al reciclaje y a la creación de oportunidades de empleo, más que a adaptar a la persona con discapacidad a su antiguo puesto de trabajo. Un estudio realizado en 1997 por la Federación de Fondos de Pensiones, ha propuesto la reorientación hacia la conservación del empleo para mejorar la eficiencia, para lo que puede hacerse uso de diferentes servicios de apoyo y ayudas. Algunas intervenciones han encaminadas directamente a subvencionar los es-

fuerzos de las empresas por conservar trabajadores que han quedado en situación de discapacidad.

3.2. Cuestiones de importancia: Europa continental

Las empresas tienen dificultades para cumplir con los principios de responsabilidad social con los trabajadores con discapacidad en tiempos de recesión económica y puede ser difícil restablecerlos en tiempos de "boom" económico.

- Los principios de solidaridad social se están erosionando rápidamente en los Países Bajos, con un descenso del apoyo público y político a los costes masivos del sistema de ayudas por discapacidad y la rápida privatización del sistema de seguros de discapacidad.
- La respuesta al aumento de los costes de las ayudas por enfermedad y discapacidad en los Países Bajos y Suecia ha sido la transferencia de responsabilidades del Estado a las empresas (en especial en Holanda) tanto en lo referente al pago de ayudas por enfermedad como a la intervención precoz para reducir la ausencia laboral por enfermedad.
- Los servicios de sanidad laboral están reforzando su papel (como, por ejemplo, en los Países Bajos) a la vez que las empresas asumen mayores responsabilidades sobre la conservación de empleados que quedan en situación de discapacidad.
- Una nueva medida en Europa son las primas de seguros diferenciadas, como el incentivo a las empresas holandesas para evitar que los empleados tengan que acogerse a los sistemas de ayudas por discapacidad.
- La conservación del empleo es, principalmente, una cuestión de política social, si bien en Francia, donde los costes de las pensiones por discapacidad no se han disparado, los principales agentes son el departamento de empleo y la agencia encargada del fondo de cuotas y contribuciones.
- Los sistemas regulatorios tienden a circunscribir la acción independiente a las empresas, pero también, como con las reformas francesas de 1987, a estimular las nuevas iniciativas de apoyo a la conservación.

- Los presupuestos de los fondos de contribuciones y los derivados de los impuestos sobre nóminas en Suecia actúan como elementos facilitadores de la conservación del empleo.
- Los consejos laborales y los sindicatos desempeñan una importante labor al defender los derechos contra el despido y en Francia y Alemania, son particularmente activos en la firma de acuerdos para la conservación de empleados.
- Las asociaciones de empresarios para la discapacidad parecen estar más desarrollados en Francia, donde las asociaciones de empresarios y las de personas con discapacidad proporcionan servicios de apoyo a la conservación y reincorporación al empleo de forma activa.

3.3. Países anglófonos: resumen

En Canadá, los requisitos de reemplazo y adaptación de la reincorporación al trabajo para personas con discapacidad constituyen un nuevo área en el campo de la compensación (en Ontario, Quebec, la Columbia Británica y New Brunswick). Estos cambios, junto con las restricciones en la aceptación de solicitudes), son consecuencia de la necesidad de recuperar la viabilidad económica de los fondos de compensación. Desde 1998, el sistema de Ontario se ha reorientado hacia la prevención de accidentes laborales y la responsabilidad sobre las primeras medidas de reincorporación o conservación del empleo se han transferido de la junta de compensación a las empresas y los trabajadores. Las primas de seguros que van en función de la cantidad de solicitudes de compensación suponen un incentivo para que las empresas intenten reducir los riesgos. No obstante, se da el efecto adverso de que las empresas evitan presentar partes e intentan la reincorporación antes de tiempo. No existen otras políticas públicas específicas para la retención del empleo, pero se ha observado un cambio de políticas generales que fomentan el acceso al trabajo por otras que fomentan la conservación del mismo, reflejando, así, la preocupación general sobre la inadecuación de las políticas de igualdad de oportunidades y la necesidad de diseñar políticas que produzcan resultados. El informe canadiense señala que la presión sobre los gobiernos para reducir el déficit está imponiendo sobre las empresas una mayor parte de los costes de servicios tales como la rehabilitación profesional y los costes de transferencias.

En cuanto a prioridades en los EE.UU., la reducción de los subsidios por discapacidad recibe mayor atención que las políticas de apoyo a trabajadores cuyos puestos de trabajo se ven amenazados por causa de discapacidad. Sin embargo, la AFA y la FMLA, actuando en combinación y apoyadas por la legislación sobre sanidad y seguridad laboral, tienen significativo efecto sobre las prácticas de conservación del empleo. Ya que las primas de seguros van en función de la presentación de partes, las empresas están obligadas a pagar subsidios médicos e indemnizaciones por daños laborales, lo cual sirve de incentivo, especialmente en grandes empresas, para reducir los riesgos de aparición de discapacidades y reincorporar al empleado lo antes posible. Sin embargo, el deseo de los empleados de conseguir las mejores condiciones de indemnización y litigio reduce las posibilidades de intervención rápida. Las grandes empresas tienen un sistema de "gestión de discapacidades" para la gestión de compensaciones, prevención de discapacidades, adaptación de trabajadores con discapacidad, etc. Los trabajadores que sufren discapacidades o daños graves pueden optar a rehabilitación profesional de los programas estatales de compensación de trabajadores y su participación en estos programas es obligatoria en 15 jurisdicciones, con prioridad en caso de reincorporación al mismo puesto, con las modificaciones necesarias, en la misma empresa. Los servicios de rehabilitación profesional corren a cargo del fondo estatal de compensación de trabajadores o agencias públicas de rehabilitación profesional, pero también pueden financiarlos aseguradores del sector privado o empresas que cuentan con seguros. Igual que en Canadá, están muy limitadas las opciones para personas con discapacidad que no tienen cobertura de los fondos de compensación o los seguros privados de las empresas. La rehabilitación profesional tanto a nivel federal como estatal, se orienta al primer empleo, en especial para personas con discapacidades graves y el gasto federal en rehabilitación profesional es, pues, muy bajo.

En Nueva Zelanda, el único programa que afecta positivamente a la conservación del empleo es el sistema de seguros y compensación por accidentes, que, igual que las juntas de compensación de ciertos territorios canadienses, proporciona servicios de rehabilitación según casos individuales. La reincorporación al empleo es negociable, no obligatoria, mientras que la rehabilitación constituye un derecho. De nuevo, el cálculo de primas según la cantidad de partes es un incentivo para que las empresas conserven a los trabajadores que han quedado en situación de discapacidad, así como los complementos económicos para el salario de los trabajadores que se reincorporan pero no pueden realizar una jornada completa. Un sistema piloto concede a determinadas empresas una compensación total

durante el primer año de discapacidad. Existen servicios de apoyo destinados al acceso al empleo y a la conservación del mismo por parte de personas con discapacidad. La reciente ley de derechos humanos y la promoción de la igualdad de oportunidades parece tener poca influencia en la actitud de las empresas y el informe de Nueva Zelanda sugiere que el empleo de personas con discapacidad no es una prioridad dentro de un clima de alta competencia.

En el Reino Unido, el aumento de los costes en subsidios estatales por discapacidad, junto con la preocupación política acerca de la dependencia de los subsidios y los desincentivos al empleo y los servicios de empleo para personas con discapacidad, que se orientan al acceso al empleo, han hecho que la política de conservación del empleo quede en manos de las empresas. El nuevo gobierno ha empezado a subrayar la importancia de evitar que las personas con discapacidad pierdan el empleo (y soliciten ayudas). Dentro de la política de bienestar laboral, se ha anunciado un nuevo enfoque, si bien los detalles específicos solo están empezando a aparecer y las empresas tienen pocos incentivos para conservar trabajadores con discapacidad. La reciente ley de discriminación por discapacidad, resultado de años de fomento de políticas de empleo justas, puede influir sobre las prácticas de conservación en las empresas y fomentar las incitativas voluntarias. Las ayudas prácticas para personas con discapacidad en el acceso al empleo apoyan a las personas que han quedado en situación de discapacidad dentro del empleo, pero la rehabilitación tiene un papel marginal en el sistema. Las actividades de las empresas relativas a la discapacidad se centran en el acceso al empleo más que en su conservación.

3.4. Cuestiones de importancia: países anglófonos

- Los excesivos costes de compensación de los fondos y las juntas de compensación por accidentes de los EE.UU., Canadá y Nueva Zelanda han estimulado las medidas para fomentar que las empresas conserven los trabajadores con discapacidad que pueden reincorporarse al trabajo.
- Algunas provincias canadienses imponen sobre las empresas requisitos de reincorporación y facilitar la adaptación de los trabajadores con discapacidad.
- El cálculo de primas por número de partes actúa como incentivo para la conservación de trabajadores que han quedado en situación de discapacidad.

- Los sistemas de compensación por daños o accidentes discriminan a los trabajadores cuya discapacidad tiene otras causas. Estos últimos tienen pocas posibilidades de compensación, subsidio para el mantenimiento de ingresos y rehabilitación.
- Los sistemas de compensación confrontados reducen las posibilidades de conservación del empleo.
- En el sistema de Nueva Zelanda, la rehabilitación es un derecho. Es obligatoria en algunos sistemas canadienses y en una mínima parte de los programas de los EE.UU.
- La legislación anti discriminación por discapacidad en los EE.UU. apoya la conservación y el reemplazo de personas con discapacidad, particularmente cuando ésta es adquirida.
- En los EE.UU., la gestión de discapacidades y su prevención es ya una función aceptada de las grandes empresas, fomentada por los cálculos de primas según partes y por la legislación basada en los derechos humanos. Canadá también cuenta con este tipo de iniciativas, en las que los representantes de trabajadores tienen un papel de especial importancia. En el Reino Unido, la gestión de discapacidades es muy reciente, al igual que las prácticas justas de empleo, fomentadas por la reciente legislación anti discriminación por discapacidad.

4. POLÍTICAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los ocho países han desarrollado políticas que influyen las prácticas de las empresas relativas al empleo de las personas con discapacidad. Por ejemplo, se fomenta (o se impone) que las empresas eviten la discriminación por causas de discapacidad, evitando el despido de trabajadores discapacitados, conserven el puesto de trabajadores de baja por enfermedad o faciliten la realización de tarea. Desde luego, las medidas especiales para personas con discapacidad son sólo una parte del contexto total y las políticas que se aplican a todos los trabajadores afectan también la seguridad de empleo de las personas con discapacidad¹⁸.

¹⁸ El Proyecto Ideas-2000 está explorando la cuestión de si las políticas genéricas son más efectivas que los programas especiales para aumentar el empleo de las personas con discapacidad.

4.1. Cambios en el mercado laboral

Las estrategias de conservación y reincorporación al trabajo para personas con discapacidad se ven influidas por los cambios en las estructuras del mercado laboral y en las condiciones del empleo en muchos países.

- Los cambios estructurales incluyen el crecimiento del sector de servicios y un declive de los sectores tradicionales, un receso del sector público, la normalización de las grandes empresas y el aumento de las pequeñas empresas y el autoempleo.
- Las oportunidades de empleo no estándar están aumentando incluido el empleo a tiempo parcial (que puede suponer pocas horas), contratos de corta duración y empleo por agencia.

Estos cambios reflejan los problemas de los enfoques regulatorios que excluyen a las pequeñas empresas, requieren periodos mínimos de empleo previos a la entrada en efecto de las estipulaciones legales o excluyen a trabajadores a tiempo parcial. Los trabajadores con discapacidad de sectores laborales en expansión pueden verse afectados por la cobertura restrictiva de la regulación sobre daños laborales y de los sistemas de compensación. Las mujeres empleadas a tiempo parcial, los trabajadores eventuales y algunos grupos étnicos minoritarios que se concentran en pequeñas empresas o son autónomos se encuentran en situación especialmente desfavorecida.

El trabajo por agencia y la subcontratación no sólo excluyen a los trabajadores con discapacidad de la cobertura de la ley, sino que también alteran la naturaleza de las obligaciones de la empresa con ellos. En el cambiante mercado laboral, la política pública tiende a apoyar la auto-regulación de las empresas. Por ejemplo, las empresas pueden escoger el ejercer presión económica sobre los subcontratadores para exigir unos cánones en las prácticas de contratación, igual que hacen los gobiernos mediante la evaluación del cumplimiento de los contratos.

La flexibilización del mercado laboral puede crear oportunidades para algunas personas con discapacidad y algunas necesidades pueden cubrirse por medio del reajuste de tareas para, así, crear responsabilidades reducidas, horarios flexibles, trabajo compartido, trabajo a tiempo parcial, trabajo desde casa y tele-trabajo. Estas soluciones a menudo satisfacen las necesidades de las empresas al reducir los costes laborales. Pero ¿qué beneficios supone el empleo flexible para

los trabajadores con discapacidad y cuáles son sus costes? Las oportunidades de empleo flexible no son universales. El informe alemán comenta el estrecho campo de maniobras, con competencia creciente y presión para conseguir medidas eficaces. Los informes de otros países señalan el escaso margen de beneficios de algunas industrias de servicios y las escasas posibilidades de flexibilidad de los sectores públicos normalizados.

El nuevo mercado laboral requiere que los empleados sean flexibles en cuanto a su funcionalidad y que asuman formación y reciclaje. Si este enfoque de la gestión de recursos humanos flexibiliza las estructuras del empleo, podría suponer un beneficio para los trabajadores con discapacidad. La flexibilidad y la personalización de soluciones para circunstancias individuales son elementos clave para conseguir estrategias de retención del empleo eficaces, pero ¿hasta qué punto es la flexibilidad parte de la cultura de las industrias en las que los trabajadores pueden sufrir discapacidad? ¿Debería la política pública seguir los pasos del mercado laboral o soportar la presión para proteger los intereses de los trabajadores, incluidos los que sufren discapacidad? Por ejemplo, ¿debería fomentar la incorporación de trabajadores con discapacidad al sector servicios, que está en crecimiento, o apoyar la conservación del empleo en sectores industriales en declive?¹⁹. El equilibrio entre estos dos extremos es el primer paso hacia una estrategia de conservación del empleo y reincorporación de trabajadores con discapacidad.

4.1.1. *Conservación del empleo y pequeña empresa*

Muchas de las medidas legales que fomentan la conservación del empleo no se aplican a empresas con menos de un número mínimo de empleados. Los cambios de las condiciones laborales, la racionalización de las grandes empresas y el crecimiento de las pequeñas empresas indican que el ya alto número de personas con discapacidad excluidas irá en aumento.

Normalmente, las leyes se diseñan para permitir la modificación de los límites, por ejemplo, el límite de los ADA aumentó gradual-

¹⁹ YELIN, E. y TRUPIN, L. (1997) "Successful labour market transitions for persons with disabilities: factors affecting the probability of entering and maintaining employment", presentado en la Conference on Employment Post the Americans with Disabilities Act" (Conferencia sobre empleo posterior a la Ley de Estadounidenses con Discapacidad) Washington, DC, Noviembre, 17-18.

mente a lo largo de su fase de implantación, igual que la ley que introdujo el sistema de cuotas y contribuciones en Francia. El gobierno del Reino Unido intenta reducir el tamaño mínimo de las empresas vinculadas por la DDA. No obstante, no es sencillo decidir el límite, ya que deben tomarse en consideración la capacidad de la empresa de cumplir los requisitos legales, la capacidad de las agencias encargadas de la implantación de supervisar tal cumplimiento y los costes que supone el apoyo a los beneficiarios de la ley. Para que sea efectivo vincular a la ley a las pequeñas empresas, serán necesarios consejo práctico y recursos económicos, particularmente en casos en que se requiere adaptación para personas con discapacidad y mínimos requisitos burocráticos.

4.2. Enfoques políticos

Las políticas están bajo la influencia de los diferentes conceptos sobre la conveniencia de la conservación del empleo y la reincorporación, sobre el papel que el estado, las empresas y los trabajadores deben tener en su consecución y las distintas funciones de la legislación, incentivos económicos, apoyo financiado por el estado y acción voluntaria.

A nivel analítico, podemos identificar tres tipos principales de enfoque político, con sus correspondientes medidas:

- Responsabilidad colectiva, ejemplificada por los sistemas de cuota, la acción afirmativa, protección frente al despido, subvenciones salariales, y promoción de la empresa socialmente responsable.
- Derechos individuales, ejemplificados por la legislación anti-discriminación y de derechos humanos, políticas de igualdad de oportunidades de empleo y campañas de información y orientación.
- Incentivos empresariales, apelan a los intereses económicos de las empresas por medio de primas de seguros en función del número de partes, políticas de diversificación y promoción del tratamiento según cada caso por individuo.

Claramente, las políticas de empleo no son uniformes, y, a menudo varían según las diferentes fuerzas que influyen en los sistemas nacionales y los agentes toman diferentes posturas. Sin embargo, las

políticas de empleo de los países estudiados se caracterizan, en términos generales, de acuerdo con estos tipos analíticos. En algunos sistemas predomina un único enfoque, mientras que en otros se da una combinación de varios.

Hay un nuevo avance que complementa estos tres enfoques. Las presiones para reducir el gasto en subvenciones por discapacidad o indemnización por daños, junto con otras presiones fiscales, han producido transferencias de competencias del Estado a las empresas. En algunos sistemas, el aumento de las responsabilidades sobre las empresas se contempla ahora, como un enfoque político sostenible apoyado por el argumento de que la rehabilitación en el puesto de trabajo y la pronta reincorporación son soluciones mejores para las personas, y menos onerosas para el Estado.

4.2.1. *Grupos protegidos*

Los enfoques políticos se orientan a diferentes grupos. Las medidas basadas en la responsabilidad colectiva y los derechos individuales están generalmente diseñados para apoyar el empleo de personas con discapacidad. Mientras que la mayoría de estas leyes se diseñan para incluir a los trabajadores que quedan en situación de discapacidad y, en la práctica, suelen ser sus principales beneficiarios, también se suelen concebir como medidas para fomentar y mantener el empleo de las personas que ya sufren discapacidad cuando se incorporan al trabajo. La certificación de la discapacidad es el visado de entrada a los derechos y privilegios de la ley.

Las políticas basadas en incentivos a las empresas y la innovadora línea política de aumentar las responsabilidades de las empresas contemplan a los trabajadores que quedan en situación de discapacidad o sufren riesgo de ello. Los trabajadores pueden optar a intervención por su estatus de persona asegurada o por su valor para la empresa. No sabemos el modo en que muchos cumplen con la definición legal de "persona con discapacidad". Parece que estas políticas favorecen la conservación de trabajadores con discapacidades a corto plazo o cuya adaptación es simple; no necesariamente tienen derecho a la reincorporación y, a veces, se les obliga a cooperar en el proceso de reincorporación.

4.3. Conservación de la relación laboral

Es esencial mantener la conexión de un trabajador con la empresa para implantar sistemas de apoyo a la conservación del empleo (suplementos salariales y servicios de rehabilitación y adaptación, del puesto de trabajo).

Estudiaremos algunas políticas públicas, examinaremos su interacción con los demás elementos del sistema y exploraremos su potencial de transferibilidad a otros sistemas.

Dentro de los países estudiados encontramos dos enfoques de la política pública:

- Mantener la conexión con la empresa durante la baja laboral o tratamiento médico
- Protección legal contra el despido por discapacidad

El primer enfoque se orienta personas con discapacidad a corto plazo, mientras que el segundo se orienta a personas con discapacidad a largo plazo. Dadas las diferentes orientaciones políticas, en muchos sistemas se excluye uno u otro grupo. El reto de las estrategias de conservación del empleo es identificar y eliminar las anomalías de los sistemas para garantizar que ambos grupos de personas con discapacidad puedan beneficiarse de ellas, y prevenir que uno quede favorecido frente al otro. Sin embargo, el primer paso es estudiar la efectividad o igualdad de los diferentes enfoques para mantener la relación de empleo.

4.4. Mantenimiento del puesto de trabajo durante la baja por enfermedad

Existen dos mecanismos principales para mantener el puesto de trabajo durante la baja por enfermedad: vincular la protección del empleo a las compensaciones de los seguros sociales y la baja por discapacidad.

4.4.1. Vínculo entre protección de empleo y seguros sociales

Un enfoque potencialmente útil es legislar la protección del empleo de beneficiarios de subsidios por discapacidad y enfermedad de

los seguros sociales. Esto se aplica tanto en casos en los que la agencia de seguros paga los subsidios como en los que corren a cargo de la empresa. En Suecia, donde actualmente la empresa corre con las dos primeras semanas de baja, como norma general no hay despido mientras la persona recibe subsidios por enfermedad estatales. En los Países Bajos, donde la empresa corre con los gastos durante un máximo de cinco años, sólo puede despedirse a un trabajador discapacitado tras dos años y sólo con permiso de las autoridades. En esos países, la empresa está obligada por ley a tomar medidas para la rehabilitación en el puesto de trabajo y a iniciar acciones de apoyo a la reincorporación.

El cumplimiento se controla, si bien con menor exigencia, en Suecia. Las políticas actuales en los Países Bajos se fundan en incentivos a las empresas, mientras que en Suecia, las empresas deben responder a las obligaciones legales con muy pocos incentivos extraordinarios.

En Francia, una persona que ha quedado discapacitada como consecuencia de un accidente laboral o que reciba pensión por discapacidad cuenta con protección frente al despido durante el periodo de baja laboral y si se recupera debidamente, se reincorporará al empleo. De otro modo, la empresa deberá asignarle otro empleo. Las opiniones médicas son importantes para determinar el resultado y si no es posible la recolocación en la empresa, se procederá al despido, que tal persona puede impugnar en los tribunales. El sistema de cuota y contribución actúa como incentivo para conservar a los trabajadores con discapacidad.

En casos como estos, en los que la conservación es obligatoria, la efectividad va en función de los incentivos, los mecanismos de control y la infraestructura para la rehabilitación para apoyar la reincorporación al trabajo.

4.4.2. *Vinculación de la protección del empleo con la compensación por accidentes o daños*

En Canadá, los EE.UU., Nueva Zelanda y Alemania, los trabajadores que sufren daños o accidentes laborales se incluyen en programas de compensación específicos que proporcionan rehabilitación además de compensación económica. La prioridad de todos los sistemas es la reincorporación del trabajador en su antiguo puesto. Existen

tres enfoques principales: requerimientos para reincorporar al trabajador discapacitado, incentivos a empresas y estrategias de intervención.

En algunos sistemas de compensación canadienses existe un requisito de reincorporación. En Ontario, por ejemplo, se requiere que la empresa reincorpore y acomode al trabajador con discapacidad a su antiguo puesto o en otro comparable con retribución similar si la reincorporación se produce dentro de los dos primeros años de discapacidad²⁰. Si la empresa se resiste a la reincorporación, tendrá lugar un proceso de mediación, que, en tres cuartas partes de los casos produce un acuerdo. Si no fuera así, se impone una multa sobre la empresa pero no se obliga a la reincorporación. Las últimas modificaciones de la ley responsabilizan a la empresa y al empleado de mantener el contrato, mientras que la antigua junta de compensación era la que diseñaba el plan de rehabilitación.

Como norma general, en los sistemas canadienses, las empresas reciben una reducción de las contribuciones a los seguros por disminución de partes, lo cual actúa como incentivo para que favorezcan la reincorporación al trabajo. Sin embargo, esto también puede actuar de forma contraproducente si las empresas se resisten a presentar partes para compensar a los trabajadores.

Aunque en los EE.UU. las leyes estatales sobre compensación a trabajadores no suelen prohibir el despido como consecuencia de la aparición de una enfermedad o discapacidad de índole laboral, existen incentivos a las empresas para que reincorporen al trabajador lo antes posible. Las empresas tienen la obligación de pagar costes médicos y compensaciones. Dado que estas ayudas corren a cargo del seguro y que las primas van en función de las compensaciones, su coste va también en función de la cantidad de partes que presenta la empresa. Sin embargo, también hay incentivos para que los trabajadores accidentados intenten maximizar sus subsidios y compensaciones retrasando la reincorporación. No se dispone de datos sobre el número de trabajadores con discapacidad que permanecen empleados ni sobre sus características, y la valoración de la efectividad total queda, pues, impedida por la gran cantidad de aseguradoras que intervienen.

En Nueva Zelanda, el sistema de compensación por accidentes (ACC) fomenta la intervención precoz para ganarse la cooperación

²⁰ De los trabajadores discapacitados (50% del total) que percibían rehabilitación profesional por medio del programa y que se reincorporaron al trabajo, tres cuartas partes de ellos volvieron a la misma empresa entre 1994 y 1995.

de la empresa desde el principio, de forma que la persona conserve su puesto. Las empresas no están obligadas a readmitir a un trabajador que haya sufrido un accidente laboral, ni tampoco hay litigio posible. La mayoría (90%) conservan sus puestos sólo con compensación médica. El cálculo de primas por número de partes, introducido en 1993 intenta actuar como incentivo para la conservación, así como el pago temporal de subsidios según el nivel de ingresos, que corre a cargo del sistema de compensación por accidentes, y por medio del cual, la persona puede reincorporarse a tiempo parcial.

La intervención para ganarse la cooperación de la empresa también se observa en Alemania. En virtud del programa de accidentes laborales no existe obligación legal de mantener el empleo²¹, al igual que en el caso de trabajadores de baja que reciben rehabilitación. Se fomenta que las empresas lo hagan, o que ofrezcan vacantes, por medio de gestoras especializadas (Berufshelfer) que dan prioridad a la reincorporación de personas que reciben rehabilitación a sus antiguos empleos. Una parte significativa de las medidas de rehabilitación se dedica a esto y parece que muchas grandes empresas reservan el puesto o lo cubren de forma temporal hasta la reincorporación del trabajador.

Los problemas económicos lo hacen aún más difícil. Si bien existen ciertos incentivos en forma de ayudas para la integración, las primas de los seguros que pagan las empresas no se fijan según el historial de partes de cada empresa individualmente. No obstante, en términos generales, el sistema alemán de rehabilitación tiende a fomentar el reciclaje y la reincorporación en distinta empresa. De hecho, la reincorporación a la misma ocupación se evita de forma explícita si supone un riesgo para la salud del trabajador.

Los resultados de estos enfoques son difíciles de evaluar, pues los datos sobre empleos conservados o perdidos tienen escaso valor explicativo. En este sentido, hay lecciones que aprender (tanto relativas a los sistemas de compensación como los de los seguros sociales) del estudio de los elementos integrantes del proceso: el papel de los facultativos al determinar el nivel de capacidad laboral, los obs-

²¹ El despido es posible si el periodo de ausencia es prolongado, si las limitaciones de salud pueden ser duraderas y si la retención va en contra de los intereses de la empresa. Si el consejo laboral no aprueba el despido, el empleado debe llevar el caso a los tribunales laborales. Si la persona ausente tiene certificación como persona con discapacidad grave, debe pedirse autorización a los Hauptfursorgestelle, que suele ser concedida.

táculos procesales a la gestión de partes y el modo en que las personas encargadas de cada caso cooperan con las empresas. Sin embargo, los sistemas de daños y accidentes laborales y los seguros sociales cubren diferentes grupos de población.

Los programas de compensación que se limitan a daños o enfermedades "adquiridas como consecuencia de la actividad laboral" y los sistemas de compensación por accidentes tienden a centrarse en daños asociados a un tipo de sucesos determinado y no están bien diseñados en lo referente a situaciones degenerativas, acumulativas, de estrés o de sobrecarga. La presión sobre la viabilidad económica de los programas de compensación dan lugar a definiciones cada vez más restrictivas de las situaciones que posibilitan la compensación; por ejemplo, en Ontario, en virtud de las nuevas estipulaciones no se contempla el estrés y los dolores crónicos están en revisión. Aparecen anomalías cuando programas estatales paralelos proporcionan diferentes niveles de ayudas o rehabilitación para personas que no pueden aducir que sus daños sean de carácter laboral o que no puedan optar a un programa dado. La cuestión se hace más problemática cuando se restringe la accesibilidad a las ayudas de los seguros sociales (por ejemplo mediante largos periodos de evaluación o de espera). Los críticos de los sistemas dobles de compensación por accidente y de seguros sociales lo consideran desigual y socialmente segregatorio.

En los EE.UU., donde los programas de compensación cuentan con gran tradición, el mercado de seguros privado se ha abierto camino y las empresas adquieren ahora sus servicios. Aunque se observa que algunas empresas americanas han empezado a reducir las diferencias entre discapacidades laborales y no laborales, y a proporcionar similares servicios en ambos casos, esto no es la norma general y se suele destinar la intervención a los empleados de mayor valor, que son difíciles de sustituir.

4.4.3. *Bajas por discapacidad*

La baja por discapacidad suele resultar útil para personas con discapacidades a corto plazo cuyos contratos laborales no son seguros. Esto se ejemplifica con la ley estadounidense de Bajas médicas y familiares (FMLA) de 1993, las muchas regulaciones estatales y e iniciativas voluntarias que la precedieron y las "prácticas justas" de empresas no vinculadas a esta ley. En virtud de la misma, las empresas privadas con más de 50 empleados y los organismos públicos

deben conceder baja de hasta 12 semanas para empleados que deben recuperarse de problemas graves de salud o por razones familiares. Si el trabajador se reincorpora dentro de esas 12 semana, la empresa está obligada a restituirle en su puesto o asignarle uno equivalente.

Un problema de esta medida es que el trabajador tiene que solicitar su derecho a la baja: Un estudio del Funcionamiento de esta ley reveló que los trabajadores son reacios a solicitarlo porque temen perder su empleo o que este se vea deteriorado. Un problema asociado a la baja, es que esta ausencia laboral se refleja en su expediente y puede dificultar la obtención de empleo en el futuro. Se cree que las empresas se resisten a contratarles por el riesgo de que vuelva a reproducirse la causa, si bien tales ejemplos de discriminación a la hora de la contratación son difíciles de probar a la luz de la ADA.

Una organización voluntaria de ciegos del Reino Unido ha probado una baja voluntaria por discapacidad con algunas empresas, en las que tras cortos periodos de baja, pueden no tener acceso a medidas de protección contra el despido o que pueden encontrar desincentivos para la reincorporación, y en las que motiva también la ayuda en los ajustes necesarios, bien a corto o a largo plazo. El sistema de casos individuales promueve el concepto de que es económicamente ventajoso para la empresa el conservar a sus empleados. Las adaptaciones para la reincorporación estipuladas en la ADA ha tenido un significativo impacto sobre la retención del empleo, especialmente en cuanto a trabajadores no cualificados.

4.5. Prevención del despido por causas de discapacidad

Las leyes que prohíben el despido por discapacidad pueden aplicarse a trabajadores que quedan en situación de discapacidad así como a los que ya la sufren. Hay 3 modelos que considerar:

4.5.1. Protección contra el despido en Alemania

Alemania es un ejemplo de enfoque negociado a la protección de trabajadores con discapacidad permanente. La empresa deberá consultar a los representantes de personas con discapacidad (tal representación es obligatoria en empresas con más de 5 trabajadores con discapacidad grave) y a los consejos laborales antes de solicitar de las autoridades permiso para despedir a un trabajador certificado como persona con discapacidad grave.

Se espera que los países apunten a conseguir soluciones por medio de la negociación, y de hecho, tres cuartas partes de los casos se solucionan sin llegar a procedimientos oficiales. Las opiniones de los representantes internos tienen importancia decisiva en el proceso. Si intervienen las autoridades, pueden asesorar sobre adaptaciones y apoyo económico para la conservación del trabajador discapacitado.

La faceta negativa de este enfoque es el perjuicio impacto sobre las prácticas de contratación de las empresas. Dado que la valoración de una persona con discapacidad no supone la evaluación de su capacidad laboral, las personas que tienen certificación de discapacidad grave que no tienen problemas en la vida laboral pueden también beneficiarse de la protección contra el despido. Las personas con discapacidades graves tienen derecho a cinco días de baja extraordinaria, pagados por la empresa.

Por otro lado, el sistema alemán de cuotas y contribuciones, ha tenido el efecto de proteger contra el despido a los trabajadores que quedan en situación de discapacidad. Las empresas presionan a los trabajadores de edad o con historial de enfermedad para que obtengan certificación. La "contratación interna" supone el 80% de los casos registrados a efectos de cuota. Al mismo tiempo, las empresas pueden demostrar reciprocidad a sus empleados, demostrando lealtad a ellos y trato justo.

4.5.2. *Legislación anti-discriminación*

El enfoque alemán, en el que el trabajador disfruta de protección automática hasta que se concede el despido, contrasta con el enfoque basado en los derechos individuales que se encuentra en la legislación sobre derechos humanos y discriminación por discapacidad.

Mientras que es contrario a la ley despedir a un trabajador por causa de discapacidad, los procedimientos legales suelen entrar en funcionamiento sólo si se presenta una demanda por despido improcedente, es decir, una vez perdido el empleo. Si se llega a una solución puede readmitirse al trabajador.

El enfoque legislativo sobre derechos humanos (que cubre a otros grupos aparte de las personas con discapacidad, que sufren discriminación en cualquier aspecto) puede tener efectos diferentes de los de la legislación específica para personas con discapacidad en el empleo.

Un problema de este tipo de legislación es que los derechos de los trabajadores con discapacidad pueden tener un perfil poco definido, y pueden predominar los intereses de otros grupos. Sin embargo, la igualdad de oportunidades de empleo puede interactuar con las de igualdad en el empleo y, así, aumentar la conciencia de que no se debe discriminar a los trabajadores con discapacidad.

Las leyes relativas a la discriminación por discapacidad cubren amplios grupos de población con discapacidades a corto plazo que limitan sus actividades diarias, pero también engloban situaciones progresivas, antiguas discapacidades y trastornos emocionales que no suelen considerarse dentro del concepto general de discapacidad. La discapacidad se considera como la relación entre una persona que sufre una deficiencia y el entorno laboral, lo que implica que la empresa debe hacer adaptaciones dentro de lo razonable, en el puesto de trabajo o las actividades laborales para que el trabajador con discapacidad no se vea desaventajado en el desempeño de sus actividades laborales.

La experiencia de los EE.UU. indica que la ADA supone un apoyo para la conservación del empleo. Cerca de los 75.600 casos registrados hasta noviembre de 1996 se referían a infracciones de esta ley y la mayoría se resolvieron por arbitraje. El tipo de las discapacidades que dieron lugar a las reclamaciones sugiere que se trataba de trabajadores que quedaron en situación de discapacidad, más que personas que ya sufrían discapacidad antes de reincorporarse al empleo. El informe de los EE.UU. comenta que la ADA ayuda a proteger el empleo de personas muy cualificadas que reciben menos beneficios de los seguros. Sólo una de cada diez reclamaciones se referían a irregularidades en la contratación, lo que posiblemente refleja la dificultad de probar discriminación en el proceso de contratación y, claramente, el número de personas con discapacidad que solicita trabajo es mucho menor que el de empleados protegidos por la Ley.

Las cifras de casos desestimados o resueltos por arbitraje no son fiables para evaluar la efectividad de la legislación anti-discriminación. Sólo estudiando con detalle las empresas podremos evaluar la influencia de tales leyes en la prevención del despido.

Para acogerse a las leyes anti-discriminación, las personas con discapacidad deben conocer sus derechos, sentir que tienen derecho a ello y confiar en el sistema, así como disponer de recursos para mantener un proceso a veces caro y largo, cuyo resultado es dudoso.

Sin defensa, el enfoque basado en los derechos humanos podría favorecer mayor conocimiento y mayor afluencia. Las comisiones pro derechos con autoridad para investigar las prácticas de contratación podrían reducir este desequilibrio. Necesitaremos más información sobre las consecuencias de los procesos acusatorios referentes a las relaciones empresa-empleado y sobre la calidad de la vida laboral de la persona que se reincorpora al trabajo.

Los diferentes modos de resolver litigios tienen diferentes resultados. La conciliación tiene la ventaja de que el empleado se reincorpora antes al trabajo y evita los problemas de un litigio. Por otro lado, una decisión pública en contra de la empresa puede producir cambios que beneficien a un grupo de trabajadores con discapacidad más amplio que el litigante en cuestión.

Necesitamos saber más sobre el mejor modo de diseñar la legislación anti-discriminación para ayudar a la empresa apoyar los derechos individuales en el empleo. La precisión de la legislación, la consistencia de las decisiones judiciales y los detalles de los códigos de práctica afectan la capacidad de planificar modificaciones apropiadas.

4.5.3. *Introducción de la discapacidad en las leyes sobre seguridad laboral*

El enfoque en Suecia combina los requisitos de realizar adaptaciones con la posibilidad de acción individual. En virtud de la ley general de seguridad laboral, la reducción de la capacidad laboral no es motivo de despido²². Por el contrario, se espera que la empresa emprenda acción para facilitar el trabajo por medio de ayudas externas, trasladando al empleado a puestos de menor responsabilidad o iniciando medidas de rehabilitación. El empleado o su sindicato puede emprender acción legal por despido improcedente y reclamar daños y perjuicios. No obstante, es difícil ganar estos casos. Se cree que la ley en general inhibe el despido arbitrario y los trabajadores con discapacidad cuentan con una mejor seguridad laboral que el resto de los trabajadores. Esto no protege a los trabajadores con discapacidad de discriminación. Los estudios muestran que los empleados pierden su empleo o se ven presionados para dimitir por causa de discapacidad, por lo que debe introducirse una ley anti-discriminación en la vida laboral.

²² Se permite el despido cuando la persona no puede desarrollar actividad laboral, pero la empresa deberá poner medios razonables para evitar el despido.

La ley de seguridad laboral sueca se complementa con el entorno laboral y unos seguros sociales que responsabilizan a las empresas de adaptar el entorno laboral a las necesidades de los trabajadores con discapacidad y de garantizar que se identifiquen y traten sus necesidades de rehabilitación para recuperar su capacidad lo antes posible. La definición de los grupos protegidos es muy general y, obviamente, no supone conflicto alguno. Las dificultades del sistema parecen derivarse de la falta de "palos y zanahorias" y de la opacidad de las responsabilidades y la diferencia de prácticas de los distintos organismos gubernamentales, más que de conflictos entre los objetivos de las distintas políticas.

Un medio de avanzar sería facilitar la reclamación por despido improcedente por causas de discapacidad en virtud de las leyes de empleo. En Canadá, los medios de prevención de despidos improcedentes sólo cubren el despido por discapacidad de forma indirecta y siempre resulta difícil de probar²³.

4.6. Subvención de gastos para empresas

Por norma general la empresa corre con los gastos que supone el reservar el puesto para el empleado. Una estrategia crucial en la conservación del empleo es la identificación de estos costes y su subvención. Una iniciativa de AGEFIPH, el organismo que gestiona los fondos del sistema de cuota y contribución francés, es proporcionar ayuda económica temporal para conservar el puesto de un trabajador discapacitado (tal como le define la ley) y para permitir que se realicen las adaptaciones necesarias. Esta medida la solicitan principalmente las industrias de alto nivel y sus beneficiarios son principalmente trabajadores mayores, varones, con poca cualificación y discapacidades motrices.

4.7. Transferabilidad de sistemas

Algunas de las medidas de apoyo a la conservación de empleo se engloban dentro de los sistemas nacionales y no admiten fácilmente

²³ En Canadá, todos los empleados tienen la misma protección legal contra el despido improcedente (es decir, la empresa debe demostrar una causa justa para el despido); mientras que la discapacidad en sí misma no es causa de despido, algunas de sus consecuencias, tales como el elevado absentismo o la incompetencia para desarrollar su trabajo, pueden serlo. También existe un procedimiento para los empleados que están protegidos por los convenios colectivos y las leyes de protección del empleo para trabajadores no sindicados.

si transferencia a otros. Los enfoques que se basan en la responsabilidad colectiva se desarrollan en contextos sociopolíticos en los que las decisiones se toman por consenso, en los que existe una tradición de resolver problemas laborales en cooperación con empresa y sindicatos y de contrato social entre empresa y trabajadores. Los enfoques basados en los derechos se encuentran en sistemas más acusatorios. Algunos sistemas dan por sentada la necesidad de valoración profesional, clasificación y certificación de las personas con discapacidad, mientras que en otros, esos procesos resultan inaceptables.

La transferencia de medidas basadas en los preceptos de los derechos individuales en países de habla inglesa se ha visto facilitada por el "common law" inglés, una lengua común y la solidaridad con los movimientos a favor de las personas con discapacidad, así como por un compromiso compartido sobre los derechos civiles de las personas con discapacidad. La transferencia es más fácil en un clima receptivo donde la legislación par prevenir la discriminación por sexo y raza ya ha tenido impacto. En los EE.UU. y el Reino Unido²⁴, la legislación sobre discriminación por discapacidad se introdujo en sistemas menos intervencionistas donde se fomentaba que las empresas cambiaran sus prácticas de contratación por medio de incentivos empresariales e iniciativas de prácticas justas. La experiencia de los EE.UU. sugiere que la legislación anti discriminación tendrá mayor impacto si se fundamenta en prácticas justas y cuenta con el apoyo de la aceptación pública de los derechos de las personas con discapacidad. La legislación sobre la discriminación por discapacidad requiere una definición de discapacidad más bien amplia que permita a las personas autoidentificarse con las estipulaciones de la misma.

En los EE.UU., Nueva Zelanda y el Reino Unido va adquiriendo fuerza la noción de que una mano de obra diversificada, que incluye personas con discapacidad, supone ventajas empresariales, si bien es difícil determinar si esta forma de incentivo, relativamente débil, tiene alguna influencia sobre a conservación del empleo. Los incentivos económicos para conservar a los trabajadores con discapacidad parecen crecer en importancia según se transfieren competencias del Estado a las empresas y por el hecho de que los trabajadores encuentran difícil reconciliar el deber con los objetivos empresariales. Los incentivos a las empresas que se derivan de los seguros, y que empezaron como sistemas de compensación por daños y accidentes

²⁴ Aunque el Reino Unido tuvo sistema de cuotas hasta que entró en vigor la DDA (1995), fue de poco uso y el principal objetivo de la política nacional era fomentar la adopción voluntaria de prácticas de empleo justas.

laborales, se dan ahora en circunstancias especiales dentro del sistema holandés de seguros de discapacidad. En otros sistemas de seguro social, se comparten los riesgos. Las aseguradoras privadas adoptan una postura de presión para que las empresas apliquen estrategias de conservación del empleo en sistemas en los que los costes de la discapacidad corren a cargo de la empresa.

4.8. Factores clave en la política de empleo

- Los cambios de la estructura del mercado laboral y las condiciones del empleo reducen el ámbito de actuación de la política pública y aumentan la autonomía de las empresas. Las comunidades empresariales, tanto a nivel local como nacional e internacional, tienen la oportunidad de regular sus propias prácticas y utilizar su influencia para promover la igualdad en la conservación del empleo.
- Es necesario identificar, tanto a nivel local como nacional, las áreas del mercado laboral en la que la conservación del empleo es más problemática y considerar el mejor modo de orientar la política intervencionista.
- Los movimientos a favor de los derechos individuales están tomando fuerza en Europa y los modelos de legislación anti discriminación por discapacidad están evolucionando en sistemas más intervencionistas. Las distintas definiciones de discapacidad, los procedimientos de implantación y los requisitos de mediación y adaptación tienen diferente influencia sobre la capacidad de las empresas para conservar a los trabajadores con discapacidad, así como sobre las oportunidades de los mismos de hacer valer sus derechos de acuerdo con la ley.
- Los requisitos de adaptación (adaptar el puesto de trabajo y las actividades de forma que no supongan una desventaja para la persona con discapacidad) son un factor clave para una estrategia de conservación del empleo coherente y para superar el desequilibrio entre las distintas definiciones de discapacidad. Un paso adelante es incluir requisitos de adaptación en los sistemas de compensación y en la legislación sobre los derechos.
- Las medidas para promover la conservación del empleo puede tener consecuencias negativas para personas con discapacidad que desean empezar a trabajar o cambiar de empresa. Estos

efectos pueden observarse en sistemas basado en los derechos individuales y colectivos. Sin embargo, la contratación selectiva para evitar a las personas que suponen un riesgo económico para la empresa se asocia principalmente con políticas que intentan reducir la incidencia y la duración de las reclamaciones por discapacidad y, consecuentemente, reducir el coste para la empresa. Una estrategia igualitaria para la retención del empleo y la reincorporación requiere medidas antidiscriminatorias efectivas para prevenir riesgos en los procesos de selección.

- Los incentivos económicos derivados de los seguros influyen cada vez más sobre la postura de las empresas frente a la discapacidad y tienen un importante papel en el apoyo a la conservación. Sin embargo, estas políticas pueden también tener efectos contraproducentes sobre los trabajadores con discapacidad a los que se anima a no presentar reclamación de compensación o a los que se presiona para que se reincorporen al trabajo demasiado pronto. La conservación del empleo puede no siempre ir a favor de los intereses del trabajador discapacitado.
- Al incrementar la responsabilidad de la empresa sobre los gastos que supone una discapacidad, podemos dar lugar a criterios de selección de personas a las que apoyar. La legislación anti discriminación es un elemento importante en la estrategias de reincorporación al empleo en empresas que tienen incentivos para conservar a los trabajadores de mayor valía.
- Debería estudiarse más a fondo la efectividad de los diferentes enfoques en la conexión de la protección del empleo con la concesión de subsidios por enfermedad, discapacidad o daños. El campo de estudio va desde la estricta obligación de las empresas de conservar a las personas que perciben subsidios hasta la intervención negociada con el organismo que los concede. Esto puede resultar aleccionador en países en los que no existen estas medidas o en los que éstas incluyen sólo determinados grupos de trabajadores con discapacidad.
- Según el punto de mira se orienta a la intervención y a la rehabilitación, se hace más y más necesario el garantizar el empleo de los trabajadores con discapacidad. La cuestión de cómo identificar y apoyar los costes que suponen para la empresa ha adquirido carácter prioritario.

- A medida que se transfieren competencias del gobierno a las empresas y a los trabajadores con discapacidad, se hace más necesaria la representación colectiva de las personas con discapacidad en cuanto a la conservación del empleo y a la defensa en el puesto de trabajo. Se están desarrollando nuevos modelos de protección a medida que las personas con discapacidad dentro de las empresas y sus sindicatos forman alianzas para proporcionar apoyo a sus iguales.

5. PROGRAMAS DE SUBSIDIOS Y COMPENSACIÓN

El sistema de subsidios para personas que quedan en situación de discapacidad durante el empleo comprende diferentes partes. De acuerdo con los sistemas de seguros sociales y laborales, existen programas de compensación por accidentes o daños laborales, subsidios por enfermedad, para rehabilitación y por discapacidad. Dentro del sector de seguros privados, puede haber programas de enfermedad o de discapacidad a corto plazo y programas de subsidios por discapacidad a largo plazo, a los que contribuyen la empresa, el trabajador o ambos. En algunos casos, la compensación se realiza por medio de una combinación de distintas formas de pago.

La cuestión básica desde el punto de vista del trabajador con discapacidad es hasta qué punto las medidas de ayuda que se le aplican le permiten permanecer en la misma empresa o les obliga a dejar el empleo; cómo les ayuda en el proceso de reincorporación o presenta un obstáculo para ello; y cómo fomenta la reincorporación o es un desincentivo para la misma. Para la persona cuya capacidad laboral o de conseguir ingresos está reducida, otra consideración sería hasta qué punto el subsidio le permite trabajar a tiempo parcial.

El diseño de los programas de compensación o de subsidios es importante a la hora de determinar si las personas con discapacidad conservarán su empleo o se reincorporarán, así como las condiciones del mismo. Para comprender las posibilidades y las limitaciones, debemos considerar:

- La cuantía del subsidio
- Las normas para su concesión
- Opciones de subsidios parciales
- Opciones de combinar trabajo y subsidio

- Oportunidades de obtener o conservar los subsidios durante el periodo de rehabilitación
- Posibilidad de utilizar los subsidios para la reincorporación al trabajo.

El diseño de los sistemas de seguros sociales y laborales influye también sobre la actuación de las empresas. Los cambios de los sistemas de compensación pueden influir sobre el comportamiento de las empresas y de los trabajadores.

5.1. Sistemas de compensación y subsidios por enfermedad

Si una persona sufre daños, enfermedades o discapacidades en el transcurso de su actividad laboral, el tipo de ayuda a la que tiene derecho afectará en primer lugar a sus oportunidades de permanecer en la empresa.

5.1.1. Programas de subsidios por enfermedad

Solo en una minoría de los países estudiados existe cobertura generalizada para todos los trabajadores asegurados con un programa de subsidios por enfermedad o de prima única. En países con programas independientes para trabajo y accidentes, los subsidios por enfermedad para personas no aseguradas se pagan de varios modos, bien corren a cargo de la empresa (en primera instancia) por medio de programas de seguros privados que paga la empresa (o, menos frecuentemente, financiados por contribución del trabajador) o bien por medio de programas financiados por el Estado. En los EE.UU., la cobertura privada es la más extendida.

La empresa se hace cargo de los subsidios por enfermedad durante un periodo de tiempo que puede variar significativamente. Por ejemplo, en los Países Bajos, a finales de 1997, este periodo se había ampliado a 52 semanas; en el Reino Unido, la empresa debe pagar durante 26 semanas y no existe un programa de subsidios por enfermedad independiente. En Suecia, en el momento de la realización de este estudio, el periodo era de 4 semanas, si bien desde entonces se ha reducido a 2.

En Nueva Zelanda, el periodo es solo de una o dos semanas, dependiendo de la duración del contrato de la persona en cuestión,

mientras que el subsidio por enfermedad regulado por ley puede pagarse de forma indefinida si se renueva periódicamente.

En los EE.UU., no existe subsidio regulado por ley. Los programas de subsidios por enfermedad y discapacidad a corto plazo suelen tener una duración máxima de 26 semanas, mientras que los programas obligatorios de "seguros por discapacidad temporal" de cinco estados, a los que contribuyen los trabajadores, pueden durar entre 26 y 52 semanas.

En ausencia de protección para la reserva del empleo, tal como la proporcionada por la Ley de Bajas Médicas y Familiares de los EE.UU. o de protección legal contra el despido, un largo periodo de subsidio por enfermedad pagado por la empresa puede suponer un vínculo para posibilitar la reincorporación al trabajo y, si los costes son suficientemente altos, la empresa tiene el incentivo de mantener el contacto y apoyar la reincorporación. De otro modo, una vez terminado el periodo de pago, como muestra el informe de Nueva Zelanda, cada personas deberá negociar su reincorporación al empleo con la empresa, y se encuentran en una situación delicada y vulnerable a la pérdida del empleo.

La responsabilidad de la empresa sobre el pago de subsidios por discapacidad puede estar ligada a obligaciones de rehabilitación impuestas por ley, como es el caso de los Países Bajos y Suecia, donde la empresa deber realizar el seguimiento de los trabajadores de baja y planificar su reincorporación, bajo la supervisión de las agencias de seguros sociales.

En los sistemas legales de subsidios por enfermedad de los países menos regulados, los requisitos de las agencias de seguros sociales se limitan a la gestión de reclamaciones y no hay intervención para que la empresa promueva la reincorporación al empleo o proporcione servicios de rehabilitación.

5.1.2. *Sistemas de compensación por accidentes laborales*

En Alemania, Canadá, los EE.UU. y Nueva Zelanda, existen sistemas de compensación independientes para trabajadores que han quedado en situación de discapacidad como consecuencia de accidentes, daños o enfermedades laborales y todos incluyen rehabilitación. En Alemania se aplica el principio de "rehabilitación antes que pensión" y el concepto de compensación incluye mucho más que

subsidios económicos. El Fondo de accidentes laborales proporciona diversos tipos de asistencia, así como subsidios económicos, especialmente para costear las medidas de rehabilitación, que incluyen formación.

El modo en que se pagan daños y perjuicios por daños laborales puede afectar al incentivo de la reincorporación. En algunos sistemas de compensación canadienses, se paga una cantidad fija por pérdidas no económicas. El informe de Canadá especula que si el pago se realiza como cantidad fija, en lugar de pagos fraccionados, tales como anualidades, puede usarse para financiar actividades de búsqueda de empleo, si bien, el punto de vista opuesto es que una gran suma puede fomentar la salida del mercado laboral. En Nueva Zelanda, los pagos fijos por daños físicos y pérdida de calidad de vida han sido abolidos y sustituidos por una subvención para costear una vida independiente que mitigue los gastos adicionales que supone una discapacidad.

En los EE.UU., la mayoría de los Estados proporcionan indemnizaciones por daños y perjuicios en lugar de sustitución de ingresos por pérdida de los mismos. Esto supone la ventaja de eliminar el efecto desincentivador del empleo, pues estos subsidios se pagan independientemente del empleo actual. Sin embargo, la reclamación de daños y perjuicios personales en el sistema americano es un desincentivo para la vuelta al trabajo.

El pago de pensiones en Alemania es también en forma de daños y perjuicios y no son excluyentes de los ingresos por actividad laboral, fomentando, así, los esfuerzos para la conservación del empleo y la reincorporación.

5.2. Nivel de subsidios

En sistemas donde existen programas independientes de daños o accidentes laborales, el nivel de compensación puede ser muy diferente para personas que han sufrido accidentes laborales y quienes sufren discapacidad por otras razones, para quienes perciben subsidios de aseguradoras privadas y subsidios proporcionados por el gobierno. Los criterios de acceso a los subsidios, tales como el periodo de tiempo en empleo o el periodo de espera para recibir el subsidio también pueden variar.

Normalmente, se fijan los subsidios en forma de porcentaje según la pérdida de la capacidad de obtener ingresos. Menos fre-

cuentemente, se toma como base el porcentaje de discapacidad para calcular la compensación. En un país, los subsidios no se calculan como porcentaje según los ingresos, sino que se abona una cantidad fija.

La mayoría de los informes comentan el desincentivo para la reincorporación que suponen los subsidios de alta cuantía en comparación con la pérdida de ingresos, pero no existe evidencia suficiente sobre el modo en que la "tasa de sustitución" influencia la decisión de los trabajadores de reincorporarse o no al trabajo²⁵. Algunos estudios económicos sobre la tasa de sustitución en los EE.UU. y Canadá muestran que una alta cuantía de subsidios se asocia con una disminución de las probabilidades de reincorporación. Sin embargo, pocos estudios distinguen entre la reincorporación a la misma empresa y a otra distinta. La tasa de sustitución afecta en teoría a la decisión de la empresa de conservar o prescindir del trabajador discapacitado. Estas cuestiones pueden utilizarse ventajosamente en la fase dos del proyecto, al describir y comparar los modelos de determinación de las tasas de sustitución en los diferentes sistemas.

Claramente, el nivel retributivo al que se reincorpora el trabajador también afecta a la decisión. En casos en los que se combinan subsidios parciales con el salario, el total puede ser igual o menor que los ingresos antes de la discapacidad. Los informes de los diferentes países señalan que esto presenta significativos incentivos y desincentivos a la conservación del empleo, si bien, como siempre, no hay evidencia suficiente. Dado que parece haber un uso cada vez más extendido de los subsidios parciales, debemos estudiar con detalle tanto estos incentivos como desincentivos.

Naturalmente, hay otros factores que influyen sobre la decisión de volver al empleo, incluidas las ventajas sociales de participar en el empleo y la calidad y adecuación del trabajo en oferta. La disponibilidad de rehabilitación y apoyo a la reincorporación puede reducir, pero no eliminar, el desincentivo económico dentro del sistema de subsidios, igual que supone un apoyo para la negociación de los impedimentos procesales. Un estudio de los incentivos para la reincorporación al trabajo deberá tomar en consideración el valor que para el trabajador tienen los subsidios.

²⁵ Dada la amplitud de los temas estudiados no se pidió información específica sobre las tasas de recolocación.

5.3. Incentivos a las empresas

Un modo de predisponer a las empresas hacia la conservación de los trabajadores con discapacidad y, por tanto, de fomentar que las empresas tomen medidas para evitar los accidentes laborales es introducir varias formas de incentivos en los sistemas de compensación. Esto puede hacerse de diferentes formas: la empresa puede verse obligada a pagar el salario durante el periodo de enfermedad; como ya señalamos, este periodo puede oscilar entre unas semanas y un año; también puede conseguirse por medio de periodos de espera, durante los primeros días de los cuales, el trabajador no recibe compensación. Esto es una estrategia de reducción de costes. El modo más completo consiste en obligar a la empresa a correr con los gastos relacionados con la enfermedad, daño o discapacidad (compensación más rehabilitación y programas del mercado laboral).

5.3.1. *Programas de seguros en función de la cantidad de partes*

Los incentivos más frecuentes son los diferentes tipos de programas de seguros en función de la cantidad de partes presentados que se observan en los programas de accidentes y daños laborales.

En Alemania, Canadá y Nueva Zelanda, se clasifica a las empresas según el sector industrial, dependiendo de los riesgos de accidente laboral y se aplican diferentes tasas. En Ontario, por ejemplo, donde el programa se financia a partir de las retenciones salariales, la tasa es del 1,3% de la nómina en el sector gubernamental y del 8,5% en la construcción. La clasificación de las empresas puede tener criterios amplios o ser minuciosa, con gran número de categorías, como es el caso de Nueva Zelanda. El objetivo es evitar la concesión de subsidios a sectores industriales de riesgo, más que aplicar el mismo nivel de riesgo a todas las empresas según el principio de responsabilidad colectiva.

Este sistema puede eliminarse por medio de acuerdos con empresas específicas, tales como primas extraordinarias o reducciones de la tasa de contribución; en Alemania, por ejemplo, esta posibilidad se ve como un incentivo para prevenir accidentes laborales y enfermedades relacionadas con el empleo. El informe de Canadá menciona rebajas por baja presentación de partes.

Es en los EE.UU. donde este sistema está más desarrollado. Allí, empresas de muy pequeño volumen pagan una tasa que refleja la

experiencia de todas las empresas de ese campo de actividades, pero las empresas más grandes (que aseguran al 85% de sus trabajadores) pagan una tasa ajustada a su propia experiencia de presentación de partes y la tasa para empresas de gran volumen se basa únicamente en la cantidad de partes, sin tomar en consideración el campo de actividad industrial.

Este sistema lleva funcionando en los Países Bajos desde 1998, combinando una tasa en función del campo industrial con el historial de partes de la empresa.

Los seguros dependientes del historial de partes de la empresa, más que del campo industrial, suponen un incentivo para la conservación y la reincorporación de los trabajadores con discapacidad, ya que la empresa tiene interés en reducir el número y la duración de los subsidios. También puede tener un efecto negativo si se evita que los trabajadores presenten reclamaciones.

Los planes de seguros privados también pueden ir en función de los partes, pero no tienen carácter obligatorio, por lo que las empresas que tienen que pagar altas primas tienen la opción de reestructurar, reducir la cobertura o cargar con parte de los costes a los trabajadores, o incluso, de eliminar el plan.

Dado el creciente interés por los incentivos basados en los seguros, será necesario estudiar la efectividad de los mismos sobre la conservación del empleo.

5.3.2. *Desincentivos a la contratación*

Un problema general es que aumentan los incentivos para que las empresas eviten la contratación de personas con riesgo de sufrir problemas de salud. Las posibilidades de que un empleado sufra enfermedades, daños o discapacidades laborales dependen, por ejemplo, de la edad, sexo, formación y estado de salud en el momento de la contratación. Si aumenta el coste de enfermedades, daños o discapacidades para la empresa, ésta tendrá que invertir más en investigar los potenciales problemas de salud antes de proceder a la contratación de una persona, lo que podría contrarrestarse con exenciones especiales para personas con problemas de salud contratadas.

En Suecia, una estipulación legal especial protege a las empresas de tener que correr con gastos adicionales; una empresa puede recibir

subvención salarial para trabajadores que tienen enfermedades que pueden provocar largas bajas.

5.4. Normas de concesión de ayudas

A la hora de explicar por qué los trabajadores que quedan en situación de discapacidad siguen trabajando, no solo debemos tomar en consideración las tasas de sustitución, sino las normas para la concesión de ayudas. En varios países se está dando un cambio hacia una regulación y aplicación más estricta, por ejemplo, que el porcentaje de pérdida de la capacidad (o grado de discapacidad) deba ser mayor, que determinados factores (como la edad o la disponibilidad de puestos de trabajo adecuados) no tengan influencia sobre la decisión o que deban probarse medidas de rehabilitación antes de acceder a compensación alguna.

Al decidir el nivel de compensación para fomentar la reincorporación, podemos establecer un equilibrio. Los sistemas que reducen los incentivos económicos tienen más posibilidades de incluir requisitos administrativos más estrictos sobre empresas y empleados y, así, fomentar la vuelta al trabajo²⁶. Las consecuencias de la interacción entre normas y niveles de beneficio deberá estudiarse detalladamente al desarrollar una estrategia de retención de empleo.

5.5. Reincorporación al empleo con subvención parcial

Una opción de la que disponen los beneficiarios de subsidios por enfermedad o discapacidad a corto plazo en algunos sistemas es la reincorporación al trabajo a tiempo parcial. Esta opción facilita a los trabajadores con discapacidad su permanencia en el mercado laboral tanto a corto como a largo plazo, reduciendo, así, la tendencia a la exclusión del mercado laboral. También facilita la recuperación de la capacidad laboral plena.

No es fácil evaluar el grado de uso de esta opción ni la existencia de conflictos en su implantación. El informe de los EE.UU. indica que la mayoría (cerca del 80%) de los programas de compensación de trabajadores incluyen subsidios parciales para personas que se reincorporan al empleo con capacidad laboral reducida.

²⁶ Postura expresada en el informe canadiense.

Entre los programas de compensación por accidentes laborales, el de Nueva Zelanda resulta interesante en cuanto a la reincorporación parcial al trabajo. El salario que paga la empresa se complementa con los subsidios de mantenimiento de ingresos hasta que se alcanza el nivel de ingresos anterior a la aparición de la discapacidad. El empleo a tiempo parcial se negocia entre la empresa y el empleado según cada caso individual, como parte de la estrategia de intervención rápida y no existe protección del empleo automática.

Los programas privados de ayudas para discapacidades a corto plazo (así como los subsiguientes programas para discapacidades a largo plazo) de los EE.UU. proporcionan ayudas parciales cada vez más a menudo. Los planes más modernos y progresistas proporcionan una ayuda de reincorporación al empleo durante el primer año como incentivo a la reincorporación durante el crítico periodo inicial. Estos proporcionan ayudas completas por discapacidad independientemente de los ingresos parciales por discapacidad siempre que no excedan el nivel de ingresos anterior a la aparición de la discapacidad. Los planes privados no son extensivos y se dan más frecuentemente entre trabajadores cualificados en medianas y grandes empresas.

Algunos sistemas estatales de subsidios y bajas por enfermedad de los países estudiados también ofrecen la oportunidad de reincorporarse al trabajo de forma parcial.

En Suecia, donde los subsidios parciales combinados con ingresos son la norma general en los sistemas de seguros sociales, se diseña el programa de subsidios por enfermedad para permitir el pago parcial por la baja a cargo de la empresa, así como el subsidio por enfermedad paralelamente con el empleo. El sistema sueco contempla tres niveles de subsidios parciales (25%, 50% y 75%). El de Nueva Zelanda permite la valoración de una persona como parcialmente apta, de forma que los ingresos derivados del trabajo se ven como un modo de complementar su subsidio de cantidad fija.

5.6. Ayudas para la reincorporación al empleo tras prolongados periodos de discapacidad

En la mayoría de los sistemas, el umbral más crítico de la reincorporación termina una vez el trabajador agota el periodo de subsidio por enfermedad o discapacidad a corto plazo, o bien cumple los requisitos necesarios para percibir subsidios por discapacidad a largo plazo.

En los países de habla inglesa, los periodos de espera suponen meses desde el principio de la ausencia del trabajo. En los EE.UU., el periodo de espera para percibir subsidios de los seguros sociales es de cinco meses; en el Reino Unido, suele ser de seis meses, si bien en Canadá, es de solo tres. En estos países y en Nueva Zelanda, aunque las definiciones pueden diferir, se considera que sus beneficiarios no son capaces de realizar trabajo remunerado, si bien hay limitadas oportunidades de trabajar de forma remunerada durante un número determinado de horas o realizar trabajo voluntario.

Los efectos desincentivadores de estos sistemas de "todo o nada" son bien conocidos: la pérdida de subsidios por discapacidad al comenzar la rehabilitación, formación o educación; la falta de apoyo económico durante el periodo de búsqueda de empleo para antiguos beneficiarios que se consideran aptos para el trabajo; el cese de los subsidios y la pérdida de los mismos al regreso al trabajo y el riesgo de perder los requisitos de percepción de ayudas si la reincorporación no da los frutos deseados.

Los países estudiados señalan algunos intentos de reducir estos desincentivos, tales como la conservación de las ayudas durante el periodo de rehabilitación o formación, los vínculos que permiten a la persona con discapacidad recuperar el nivel de ayuda anterior si la reincorporación no resulta satisfactoria y las medidas para conservar las ayudas durante los primeros cuatro meses de trabajo a prueba.

En los EE.UU. se ha diseñado una serie de incentivos al trabajo para beneficiarios de los seguros sociales, que les permite probar su capacidad laboral y, gradualmente, llegar a ser autosuficientes; incluyen pagos completos durante los primeros 12 meses, si bien no disponemos de información sobre su efectividad. Sin embargo, en todos los países, la proporción de personas que dejan las ayudas para incorporarse al empleo es muy baja; en Canadá, menos del 1% anual regresa al trabajo. El problema fundamental, tal como se desprende del informe de Canadá, es que el sistema de ayudas se basa en el insostenible concepto de incapacidad para obtener un empleo.

Por otro lado, en los países de la Europa continental, los sistemas de ayudas por discapacidad están diseñados para permitir subsidios totales y parciales. Por ejemplo, en los Países Bajos, donde el concepto de discapacidad es parte integrante del sistema de ayudas por discapacidad, existen siete categorías de discapacidades parciales. La ventaja de estos sistemas es que pueden percibirse ayudas parciales tanto dentro como fuera del entorno laboral.

5.7. Complemento de ingresos con subsidios

Al igual que la reducción de la capacidad para trabajar a jornada completa, para los trabajadores con discapacidad, la reincorporación al empleo puede suponer una reducción retributiva. En muchos casos, el cambio de actividad por causa de una discapacidad supone una reducción de los ingresos, especialmente si hay cambio de empresa. Esto aumenta los incentivos a los empleados para que opten por una salida anticipada del mercado laboral con compensación en función del empleo y los ingresos anteriores a la discapacidad. Un modo de contrarrestar esta tendencia es proporcionar compensación como complemento al salario. En los Países Bajos, es posible percibir un subsidio complementario al aceptar un empleo con menores ingresos que aquéllos sobre los que se basa el subsidio.

El Reino Unido cuenta con un subsidio por discapacidad en función de los medios que solo pueden percibir trabajadores con discapacidad en empleos de baja remuneración²⁷. Se diseñó para aumentar los incentivos a la incorporación laboral y para apoyar en el empleo a aquellas personas cuya discapacidad les coloca en situación de desventaja en cuanto al número de horas que pueden trabajar. A diferencia de otros tipos de ayuda en el empleo comentados aquí, este subsidio no se limita a personas con discapacidad con historial laboral. En la práctica, la mayoría de las personas con discapacidad que ya tenían empleo se acogen a esta ayuda, aunque no se conoce hasta qué punto se usa esta ayuda para apoyar el empleo después de la aparición de una discapacidad.

Hay muchos programas de subsidios que complementan el salario de los trabajadores con discapacidad, pero estos subsidios van más orientados a la empresa que al trabajador.

Por ejemplo, en Francia, existe un subsidio que complementa el salario de los trabajadores con capacidad reducida para equipararlo con el salario mínimo. Sin embargo, los programas de subvención salarial parecen usarse con muy poca frecuencia para ayudar a conservar a un trabajador que queda en situación de discapacidad.

Una interesante medida de Suecia combina el empleo con subsidio salarial y con una ayuda parcial en forma de subsidio por enfermedad.

²⁷ Los subsidios por empleo con discapacidad van a ser abolidos y sustituidos por el sistema de crédito impositivo.

5.8. Subvenciones para rehabilitación y formación

La subvención y la rehabilitación son inseparables en Alemania, donde existen muchos tipos de ayudas de este tipo y resulta engañoso concentrarse solo en los aspectos económicos. Los seguros por accidente laboral dan prioridad a los servicios de rehabilitación, siguiendo el principio de "rehabilitación antes que pensión", de forma que se comienza por tratamiento médico, seguido de rehabilitación profesional. Durante el periodo de rehabilitación, se dispone de una amplia gama de ayudas, que incluyen formación, aparatos de ayuda, orientación psicosocial, deportes de rehabilitación, adaptaciones de la vivienda y el transporte y ayuda económica para la búsqueda de empleo.

Los incentivos a la participación en las medidas de rehabilitación pueden motivar a los trabajadores con discapacidad. En Ontario, los trabajadores con discapacidad parcial pueden percibir subsidios totales si cooperan con los servicios de rehabilitación.

En Suecia se paga una ayuda especial para rehabilitación en lugar del subsidio por enfermedad.

En Francia, la compensación que se paga durante el periodo de formación profesional equipara los ingresos al salario mínimo para la profesión en cuestión. Los trabajadores con discapacidad pueden solicitar una bonificación al completar su reciclaje.

5.9. Reincorporación laboral a prueba

Uno de los obstáculos a la reincorporación al empleo es la incertidumbre sobre si se será capaz de responder debidamente. En Suecia existe una medida por la cual el beneficiario conserva su subsidio por enfermedad mientras comprueba su capacidad en el puesto anterior o en otro que se adapte mejor a su capacidad, sin presión y sin límite de tiempo.

En Alemania existe una interesante medida para la reincorporación gradual al trabajo, que a veces se conoce con el nombre de "rehabilitación paso a paso". Los seguros sociales proporcionan subsidios de enfermedad (hasta seis meses) que pueden utilizarse para sustituir los ingresos salariales mientras el empleado aumenta gradualmente las horas de trabajo a medida que mejora su salud. Los consejos laborales y la empresa negocian el momento en que la empresa reasume el pago de salarios y su cuantía.

5.10. Factores clave de los programas de ayudas y compensación

- En cada uno de los países hay considerables diferencias de acceso a los subsidios de apoyo a la conservación del empleo. Las oportunidades de percibir ayudas para la reincorporación a tiempo parcial se aplican en algunos sistemas de compensación, pero no en otros. Algunos requieren periodos mínimos de empleo, mientras que otros no lo hacen. La duración del periodo de espera anterior a la percepción de las ayudas varía según los programas. Si los programas de compensación por accidentes laborales y los subsidios de enfermedad estatales o privados no funcionan de forma conjunta, podrán darse grandes desigualdades entre los trabajadores que quedan en situación de discapacidad, tanto en lo relativo a la cuantía de la ayuda como a su cobertura.
- Los incentivos y desincentivos para empresas y empleados y la interacción entre ellos debe estudiarse más a fondo. En particular, se necesita más información sobre el nivel de los subsidios y otras ayudas que influyen sobre la decisión del trabajador de volver a la empresa original.
- Los incentivos de los seguros a las empresas, tales como el cálculo de primas según historial, parece tener creciente influencia a la hora de conservar trabajadores con discapacidad, tanto en los sistemas estatales como privados. Los efectos de los distintos tipos de incentivos deberán explorarse más a fondo, así como sus consecuencias negativas para los empleados y para las personas con limitaciones de salud que buscan empleo.
- Hay variable evidencia de actividades de apoyo a la reincorporación al empleo durante el periodo de percepción de subsidios por enfermedad. En algunos sistemas, las empresas aún no tienen la responsabilidad de emprender acción y las autoridades no tienen la obligación de intervenir en apoyo de empresa o trabajador. Así, se pierden oportunidades de intervención precoz. Dentro de los programas de seguros privados, parecen útiles los innovadores ejemplos de aumento de subsidios para reincorporación laboral.
- Parece que la mayor coordinación entre los diferentes organismos que proporcionan subsidios en las diferentes fases de la

discapacidad pueden resultar beneficiosos para el seguimiento del trabajador con discapacidad y prevenir incorrecciones del sistema, particularmente en cuanto a la transición de seguros a corto y a largo plazo.

- La reincorporación a tiempo parcial y con subsidio parcial es una característica de algunos programas que parece ofrecer oportunidades para la pronta reincorporación al empleo y que se adapta a los cambios del mercado laboral. Merece la pena estudiar con más detalle los programas que permiten aumentar gradualmente los ingresos a medida que disminuye el subsidio.

6. SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO Y REHABILITACIÓN

“Servicios de apoyo al empleo y rehabilitación” es el término general con el que englobamos un amplio abanico de servicios de apoyo personal para prevenir que los problemas de salud lleguen a suponer una discapacidad laboral, para ayudar a recuperar la capacidad y habilidad laboral y apoyar la readaptación al trabajo²⁸. La adaptación del entorno laboral a las necesidades de cada persona constituye un enfoque diferente y complementario.

6.1. Políticas

En la mayoría de los países existe una amplia gama de políticas que permiten a las personas con discapacidad prepararse para su reincorporación al puesto de trabajo y a la actividad laboral.

En cada uno de los países existe una serie de programas orientados a diferentes grupos, financiados por diferentes fuentes y regidos por diferentes autoridades. Las personas con discapacidad pueden recibir ayuda personas de toda una serie de servicios públicos (autoridades relacionadas con el mercado laboral, autoridades sanitarias, seguros sociales, departamentos de asuntos relacionados con veteranos, de asuntos sociales, etc). Los servicios pueden limitarse a las personas que responden a la definición de discapacidad o puede depender de la valoración individual de necesidades. Puede también depender de la percepción de subsidios de la seguridad social, de los fondos de compen-

²⁸ Utilizamos los términos “rehabilitación profesional” y “reintegración” según los sistemas nacionales.

sación para trabajadores o de subsidios de desempleo. De forma paralela al sistema público, también pueden ofrecer ayudas las organizaciones privadas y las organizaciones sin ánimo de lucro.

Es obvio que, a menudo, las diferentes políticas están fragmentadas, descoronadas y, a veces, son incluso contradictorias. En la mayoría de los países falta la necesaria coordinación entre las áreas aisladas de sus políticas para crear una política consistente de apoyo al empleo y de rehabilitación.

Las instituciones que proporcionan fondos actúan cada una dentro de su marco político, lo que hace difícil maximizar la eficacia y minimizar los costes.

6.1.1. *Avances políticos*

Los actuales de las políticas públicas influyen sobre la ya por sí compleja situación: recorte de gastos para reducir las responsabilidades económicas de los organismos públicos; reorientación de subvenciones pasivas o políticas de actividad laboral; traspaso de competencias entre los sistemas de seguridad social y autoridades relacionadas con el mercado laboral e introducción de los principios de mercado en los servicios financiados con fondos públicos, con funciones separadas como comprador y como abastecedor. Los avances relativos a la rehabilitación, la conservación del empleo y la reincorporación en algunos de los países estudiados reflejan profundos cambios en las políticas:

- Aumento de las responsabilidades de las empresas para mejorar las condiciones laborales, minimizar las bajas por enfermedad y apoyar la reincorporación, como parte de estrategias más amplias de reducción de costes relacionados con los subsidios estatales de enfermedad y discapacidad.
- Nuevo énfasis sobre la rehabilitación y el reempleo con los programas de compensación de trabajadores y por accidentes, en respuesta, en parte, al aumento de los costes de las reclamaciones.
- Acción afirmativa a favor de las personas con discapacidad dentro de los programas del mercado laboral.
- Retirada de los organismos estatales de la oferta de servicios y contratación de servicios especiales es reincorporación laboral.

Es de señalar que la mayoría de las reformas estructurales, de los cambios en la organización y la oferta de servicios están condicionados a los recortes económicos. La tendencia a recortar costes y a reorientarlos, junto con la menor intervención del Estado en la financiación de costes limitan la adopción de un enfoque político integrado. Los cambios suelen ir en aumento; los programas y servicios de las distintas partes del sistema están en constante cambio y con gran frecuencia, los nuevos programas entran en funcionamiento antes de que se puedan evaluar los efectos de los anteriores. La necesidad de coordinación a nivel de política se ve claramente obstruida por el hecho de que las competencias se hayan divididas, por la rivalidad entre departamentos y por filosofías enfrentadas.

Las reformas no suelen estar guiadas por la reevaluación de los conceptos y contenidos referentes a la rehabilitación ni ningún otro conjunto de principios coherentes, sino que todavía deben identificarse los principios que rijan un enfoque político integrado y coherente.

6.1.2. *Nuevos participantes*

Las posibilidades que ofrecen los enfoques políticos coherentes se ven reducidas por la entrada de nuevos participantes en escena, que todavía no tienen un papel integral en el desarrollo de políticas. Cada vez más, las empresas desarrollan sus propios servicios de apoyo a sus empleados, bien de forma interna o por medio de servicios externos. Adquieren seguros privados para cubrir riesgos de enfermedad o discapacidad, de forma que las aseguradoras se están convirtiendo en organismos privados de provisión de servicios de rehabilitación y apoyo a la conservación del empleo. En los EE.UU. es el sector privado el que tiene responsabilidades sobre la financiación y provisión de servicios desatinados a la conservación del empleo.

Las aseguradoras privadas, que ya son compradores y abastecedores reconocidos de servicios de apoyo al empleo y de rehabilitación en los EE.UU., están descubriendo nuevos mercados en sistemas en los que las empresas corren con los gastos de las bajas por enfermedad²⁹. En informe de Canadá señala que los seguros de accidentes de tráfico son los principales, ya que financian servicios de rehabilitación para personas en activo en el momento del accidente y emplean consultoras privadas para la rehabilitación.

²⁹ En primavera de 1997, el 80% de las empresas holandesas tenían seguros contra los riesgos del pago de salarios durante el primer año de baja por enfermedad.

La menor intervención de los organismos públicos en la oferta directa de servicios y la creciente confianza en el mercado han estimulado el crecimiento de agencias de servicios privadas para adquirir cobertura a la medida de las necesidades. La contratación supone también incrementar la importancia de las organizaciones de voluntarios. Mientras que estas tendencias aumentan la flexibilidad y pueden fomentar una asistencia más individualizada, también pueden obstaculizar un enfoque más coherente y basado en principios.

El aumento de la competencia y las dispares filosofías hacen difícil el desarrollo de la cooperación entre las diferentes agencias. La proliferación de diferentes proveedores de servicios presenta un problema para las personas con discapacidad y sus orientadores, pues primero deben informarse sobre los servicios disponibles, los requisitos de piden, etc., dentro de un sistema cada vez más difuso y complejo.

6.2. Oferta equilibrada

Es difícil generalizar sobre el equilibrio de la oferta en los ocho complejos sistemas. Está claro que la política pública para la rehabilitación de personas con discapacidad en algunos sistemas favorece a las personas con discapacidades graves sin experiencia laboral (como en el programa de rehabilitación profesional estadounidense a nivel federal y estatal). En muchos sistemas los servicios de apoyo al empleo se concentran en intervenciones a corto plazo para personas que están prácticamente listas para el trabajo y los servicios sanitarios proporcionan rehabilitación médica sin que exista una conexión entre ambos. Sin embargo, en Alemania, se da una transición relativamente paulatina desde la rehabilitación médica a la profesional, si bien se trata de un proceso relativamente largo que tiende a orientarse al reciclaje para una ocupación distinta más que a la reincorporación al empleo anterior.

Parece que, en términos generales, el defecto de las políticas públicas es el apoyo a las personas desempleadas en vez de apoyar a las personas que tienen un empleo al que reincorporarse. Sin embargo, es frecuente que los programas no establezcan diferencias entre las personas demandantes de empleo y las personas en activo. Los métodos de recopilación de datos y análisis que se utilizan en el control de los programas a menudo hacen difícil el evaluar los respectivos niveles de actividad dedicada a la conservación del empleo y la reincorporación al mismo, así como los resultados obtenidos con tales medidas.

6.3. Políticas para la conservación del empleo

En la mayoría de los países, los principales servicios de rehabilitación para personas que quedan en situación de discapacidad en activo se llevan a cabo por medio de los programas de compensación de trabajadores o por accidente (EE.UU.³⁰, Canadá, Nueva Zelanda y Francia³¹) o por medio de los programas del seguro social (Suecia, los Países bajos y Alemania³²). La responsabilidad sobre el comienzo del proceso, la planificación de la rehabilitación y la implantación de servicios de apoyo a la reincorporación se distribuyen entre empresas y agencias de seguros. Parecen existir tres modelos principales:

1. La empresa es responsable del control de la ausencia laboral por enfermedad, de planificar la rehabilitación y realizar las adaptaciones necesarias en el puesto de trabajo, mientras que las agencias de seguros (sociales) adquieren rehabilitación externa.
2. Las empresas dan los primeros pasos para identificar la necesidad de rehabilitación y contacta con la agencia de seguros o las autoridades relevantes, que asumen la responsabilidad de planificar la asistencia y coordinar los servicios.
3. La empresa notifica la ausencia laboral a las autoridades, que contactan con el trabajador para valorar la necesidad de rehabilitación profesional y proporcionan servicios coordinados.

En los tres casos, parece que varía la coordinación de la reincorporación laboral, el nivel de ventaja para la empresa y para el trabajador. Si la empresa tiene responsabilidad total sobre la gestión de la reincorporación, también deberá hacerse cargo del coste de las reclamaciones; la rehabilitación del empleado puede quedar en segundo

³⁰ En los EE.UU., mientras que los trabajadores que sufren discapacidades graves pueden optar a servicios de rehabilitación profesional (la participación es obligatoria en 15 estados), los trabajadores con discapacidades leves a menudo no tienen este derecho y suelen tener cobertura de servicios privados que actualmente proporcionan las aseguradoras privadas a empresas y empleados.

³¹ El programa de compensación por daños laborales en Francia proporciona derecho a reciclaje profesional.

³² En Alemania, las responsabilidades se distribuyen entre los fondos de pensiones: el fondo de seguros por accidente laboral y otros similares son responsables de la rehabilitación médica y profesional de la mayoría de los trabajadores, mientras que las oficinas federales de empleo se ocupan de los trabajadores (especialmente los más jóvenes) que todavía no tienen derecho a cobertura de los fondos.

lugar para minimizar los costes de la ausencia laboral o sus efectos sobre la productividad. Se cree que en algunos sistemas de compensación de trabajadores, se presiona al trabajador para acelerar su reincorporación.

Otra posible consecuencia es seleccionar los empleados que pueden optar a medidas de rehabilitación. Del informe de los EE.UU. se desprende que empresas y aseguradoras tienden a calcular los costes y beneficios a la hora de decidir si invertir en la rehabilitación de un empleado, favoreciendo a los empleados más jóvenes y productivos. En los sistemas más regulados, el control externo impide esta práctica. En los Países Bajos, la empresa debe informar de la ausencia a las agencias del seguro social, y remitir un plan de acción realizada para fomentar la conservación de su empleo, así como detalles sobre los mecanismos que lo hacen posible. Después, la agencia comprueba si la empresa ha tomado medidas razonables para posibilitar la reincorporación. No obstante, muy rara vez se imponen multas por no presentar tales informes o hacerlo fuera de plazo.

En Suecia, donde las empresas corren a cargo del pago de subsidios por enfermedad solo durante dos semanas, no existen sanciones a las empresas que no completan la investigación sobre la rehabilitación o traspasan su competencia a las agencias del seguro social, o que incumplen su responsabilidad de financiar la rehabilitación en el puesto de trabajo. La responsabilidad recae por defecto sobre la agencia de seguro social. Se dice que en Suecia, la falta de claridad de las normas, junto con la inexistencias de "palo y zanahoria" limita la eficiencia y retrasa la rehabilitación.

La ventaja del segundo modelo, tal como funciona en Nueva Zelanda, es la conexión entre las agencias que gestionan cada caso y la empresa, que puede empezar durante la fase inicial y aumentar la cooperación entre ellas. El hecho de que la empresa cuente con una unidad de rehabilitación propia parece facilitar la reincorporación.

El tercer modelo, en el que la responsabilidad no recae sobre la empresa, puede eximirla de las cargas y costes de planificar la rehabilitación, que, por ejemplo, las empresas suecas, encuentran gravosa. Sin embargo, en ausencia de grandes incentivos para las agencias de seguros, pueden darse largos retrasos en la rehabilitación. La falta de claridad sobre los fondos que se harán cargo de la rehabilitación sigue siendo un problema en Alemania, que se traduce en considerables retrasos que interfieren con el principio de reincorporación al puesto de trabajo original.

Dentro de estos tres enfoques distintos, se encuentra siempre un derecho, un requisito o una opción. El derecho a la rehabilitación o el requisito de participar en ella no lleva necesariamente a la igualdad de acceso a los servicios, puesto que las agencias pueden aplicar sus criterios para decir qué tipo de medidas ofrecer.

6.4. Prevención e identificación precoz

Hay poca información disponible sobre el papel de las empresas a la hora de evitar que los daños físicos o las enfermedades deriven en situaciones más graves que den lugar a ausencias por enfermedad o discapacidad. Muchas grandes empresas americanas cuentan con servicios bien desarrollados que informan a los empleados sobre estilos de vida dañinos para la salud y ofrecen servicios de orientación, además de realizar chequeos en el lugar de trabajo. Sin embargo, las diferencias culturales impiden la transferencia de estas medidas; el informe holandés comenta que los problemas relacionados con el estilo de vida (alcoholismo, obesidad) se consideran cuestiones exclusivamente privadas, en las que la empresa no debe implicarse.

En general, todavía se confía en el modelo médico de rehabilitación, en el que el facultativo tiene control principal. Algunas iniciativas británicas intentan informar a los médicos de cabecera sobre el valor terapéutico del trabajo y los tipos de apoyo en el empleo que existen. A menudo no hay comunicación entre la empresa, el empleado con discapacidad y el médico que lo trata. Las aseguradoras privadas, así como las juntas de compensación han introducido gestores de casos para vincular estas tres partes.

El médico laboral es una pieza clave en muchos sistemas, ya que actúa como puente hacia servicios proporcionados en el lugar de trabajo. Las empresas de los Países Bajos están obligadas a proporcionar servicios de sanidad y seguridad laboral. Sus médicos valoran la capacidad o discapacidad laboral de los trabajadores, fijan una fecha esperada de reincorporación y supervisan el proceso.

La confidencialidad de la información médica y las restricciones sobre el deber del médico de informar a la empresa sobre la situación médica de un empleado de baja sin la autorización del último puede inhibir la planificación de los servicios de apoyo en el lugar de trabajo. La solución depende de la habilidad y los conocimientos de los servicios de salud laboral. En algunos sistemas se da prioridad a

la concienciación de los médicos laborales sobre las opciones disponibles en relación con la conservación del empleo.

6.5. Servicios internos de las empresas

En comparación con los servicios de apoyo a la incorporación y la reincorporación laboral (que pueden utilizar los trabajadores discapacitados en activo) hay muy pocos servicios de apoyo personal proporcionados por el estado para trabajadores que quedan en situación de discapacidad. En general, las empresas tienen muy poca información sobre servicios externos.

La agencia de seguro social sueca tiene un sistema de ayudas para asistentes en el trabajo que ayudan a conservar el empleo particularmente bien desarrollado, si bien limitado en duración. Los trabajadores con discapacidad pueden contar con lectores, intérpretes de lenguaje de signos y otros asistentes en el trabajo, proporcionados por los programas nacionales. Los casos en los que existen organismos que dispongan ayudas y adaptaciones del puesto de trabajo también suponen una ventaja para los trabajadores con discapacidad.

Las empresas pueden encontrar problemático el negociar en el laberinto de abastecedores y procedimientos burocráticos para obtener el apoyo que necesitan. Sin embargo, ya se han dado avances en este sentido: En Suecia, el mayor de los más de 400 abastecedores de rehabilitación, Servicios para la Vida Laboral (Working Life Services) constituye el sector de servicios de contratación de la Junta del Mercado Laboral y funciona a nivel de condado como recurso (parecido a un centro de trabajo) para empresas públicas y privadas, así como para oficinas de los seguros sociales. Está financiado en su totalidad por tarifas. Sus servicios incluyen apoyo a la organización y a personas de forma individual y los utilizan especialmente grandes empresas para la conservación del empleo.

Los trabajadores, supervisores y gestores también necesitan servicios, tanto para apoyar a los trabajadores con discapacidad en el empleo como para ayudarles a adaptarse al trabajo con personas con discapacidad. En Alemania, las autoridades que se especializan en la provisión de apoyo a personas con discapacidad (Hauptfürsorgestellen) pueden contratar servicios de asistencia social y psicológica con organismos independientes sin ánimo de lucro. Estos, junto con los Hauptfürsorgestellen trabajan con las personas con discapacidad y gestionan las demandas de si empleo a la vez que promueven la auto-

ayuda, ya que los trabajadores ofrecen su cooperación y sus familiares ayudan a solucionar problemas relacionados con el trabajo. Los abastecedores externos tienen generalmente una función importante, si bien todavía no bien desarrollada, al fomentar y respaldar las ayudas naturales en el puesto de trabajo que proporcionan los trabajadores y los supervisores.

La mayor parte de los servicios públicos para las personas con discapacidad en activo depende de servicios externos al lugar de trabajo. Esto no ocurre así en Alemania. En Babaria, los *Hauptfürsorgestellen* pueden correr con la totalidad o parte de los salarios de los asistentes internos contratados especialmente por la empresa o nombrados entre los empleados actuales e incluso proporcionarles formación si fuera necesario. Su función es apoyar a los trabajadores con discapacidad a realizar sus actividades laborales, solucionar conflictos y ayudar con las demandas de la vida laboral. También se intenta aumentar sus conocimientos sobre la discapacidad y su comprensión de la situación del trabajador con discapacidad. Para reducir los posibles estigmas que acompañan a sus usuarios, la mayoría de los cuales necesitan apoyo psicológico, estos asistentes ofrecen sus servicios a todo el personal de la empresa. En las empresas más grandes, la oportunidad de demostrar un compromiso social actúa como incentivo a la participación. La valoración del experimento realizado en Babaria reveló una reducción del absentismo entre los trabajadores que reciben apoyo, una mejora del ambiente laboral y una disminución de los conflictos internos.

6.6. Conservación del empleo

Una estrategia de conservación del empleo debe también mantener en activo a los trabajadores que ya sufrían discapacidad al incorporarse al trabajo. Los incentivos y los servicios de apoyo para facilitar la entrada al empleo no deberían solo producir ventajas a corto plazo, y dejar que las personas con discapacidad salgan del mercado laboral una vez terminado el periodo subvencionado o cuando se acaba el apoyo a la fase inicial del empleo. Deben evaluarse las obligaciones y el compromiso de las empresas que se benefician de estos sistemas. Una estrategia de conservación del empleo adecuada puede traducirse en transición de apoyo en el empleo o subvenciones, y orientarse a la calidad del empleo y las oportunidades de ascenso. La conservación puede resultar de especial importancia para personas con trastornos psiquiátricos o de aprendizaje, que pueden necesitar apoyo una vez terminadas las medidas a corto plazo. Sigue

abierta la cuestión de quién deberá proporcionar y financiar la continuación del apoyo en el lugar de trabajo.

6.7. Satisfacción de las necesidades de las empresas

Algunas organizaciones de empresas, en especial el foro de empresarios para la discapacidad (Employers' Forum on Disability (EFD) del reino Unido, aducen que las empresas también son clientes de los servicios de empleo y que la forma de avanzar no es persuadir a las empresas de contratar trabajadores con discapacidad, sino reconocer sus propias necesidades. En su opinión, la respuesta es facilitar a las empresas la contratación o conservación de empleados con discapacidad que tengan la cualificación que requiere la empresa. Esto incluiría proveedores de servicios que comprendiesen cómo funciona el mundo empresarial y que resultasen de ayuda para promocionar los debidos cambios, como el enfoque adoptado por Workbridge en Nueva Zelanda (agencia de empleo especializada en personas con discapacidad) de aprender los principios que rigen el mundo empresarial. La EFD propone que las empresas contribuyan a la experiencia laboral del personal de las agencias de apoyo al empleo y rehabilitación y en el diseño de los servicios de apoyo en general.

6.8. Intervenciones orientadas a la reincorporación

En todos los países existen significativos obstáculos médicos y legales a la intervención precoz. La valoración de la rehabilitación todavía está dominada por cuestiones médicas y por la falta de conocimientos sobre la rehabilitación del personal clínico. El periodo de espera previo a la valoración suele ser prolongado y muy a menudo, hay distintos tipos de valoración, que llevan a la reevaluación innecesaria de las personas. El intervalo medio desde la solicitud de servicios a su autorización suele ser de varios meses. Como consecuencia, las intervenciones para rehabilitación profesional a menudo comienzan demasiado tarde, cuando ya se ha perdido el contacto con la antigua empresa.

Se sabe poco sobre la intervención en el importante momento en que se accede a subsidios de desempleo una vez perdido el empleo. En Nueva Zelanda, las personas con discapacidad que se registran como desempleadas son enviadas inmediatamente a una agencia de empleo especializada para personas con discapacidad.

En los países de habla inglesa, con sus sistemas de subsidios de "todo o nada", las intervenciones para apoyar la reincorporación al empleo de personas que perciben subsidios por discapacidad no son frecuentes, pero se están desarrollando nuevos mecanismos. La administración de la seguridad social de los EE.UU. ha concluido un experimento controlado de cinco años de duración sobre la eficacia de cuatro modelos de gestión por casas aplicado sobre nuevos solicitantes y sobre beneficiarios de subsidios. En Canadá también se ha probado un programa nacional de rehabilitación profesional para perceptores de subsidios por discapacidad. Determinados perceptores voluntarios fueron remitidos a gestoras de rehabilitación externas y se proporcionaron servicios de rehabilitación profesional por medio de contratos externos. El programa piloto resultó satisfactorio y actualmente se está integrando un programa de rehabilitación profesional en el plan de pensiones canadiense.

Hay diversos ejemplos de proyectos innovadores en el sector público y en organizaciones sin ánimo de lucro para apoyar a las personas con discapacidad que se incorporan al mercado laboral y para apoyar a las personas con discapacidades a largo plazo en su reincorporación al empleo. Parece que las cifras de reincorporación pueden ser más altas en proyectos específicos, donde se proporcionan servicios individualizados, dependiendo del tipo de cliente y la intensidad del servicio requerido, si bien el informe de los Países Bajos señala que este servicio no se usa tanto en el caso de personas con trastornos mentales. Estos proyectos deben orientarse a las necesidades de las personas que dejan el empleo y entran en el sistema de subsidios por desempleo o discapacidad, posiblemente con fondos procedentes de las autoridades relacionadas con el empleo y los seguros sociales.

6.8.1. *Coordinación de la reincorporación al empleo*

Los trabajadores que quedan en situación de discapacidad cumplen los requisitos de distintos proveedores de servicios o agencias, por lo que se requieren mecanismos de coordinación entre ellos. En varios países, la solución para una mejor cooperación y para lograr medidas más individualizadas se ve en mecanismos flexibles que funcionan a nivel local, en los que se toman las decisiones de acuerdo con las condiciones locales y las necesidades de los beneficiarios. En la Columbia Británica (Canadá), se ha desarrollado un proyecto orientado a mejorar los resultados de la reincorporación laboral de clientes relacionados simultáneamente con un conjunto de asegu-

doras. Este proyecto, desarrollado en colaboración con la comunidad de personas con discapacidad, está en periodo de prueba y valoración. Su principal objetivo es identificar las barreras de los procesos de reincorporación laboral y dar soluciones potenciales.

6.8.2. *Formación y reincorporación laboral*

Los informes de los países estudiados mencionan medidas especiales para permitir a las personas con discapacidad desempleadas acceder a la formación normalizada o a programas de preparación para el empleo, e incluso programas que ofrecen oportunidades a corto plazo para personas con discapacidad; si bien la transición de estos programas al trabajo suele ser un punto débil.

El papel del reciclaje profesional en las estrategias de reincorporación laboral depende, en parte, de la importancia de la cualificación profesional como cimiento del empleo dentro del sistema nacional. En Alemania y Francia, las cuestiones de mayor importancia son cuándo y cómo un trabajador en situación de discapacidad puede conseguir nuevas cualificaciones y cómo se relaciona este proceso con los requisitos del puesto de trabajo. La adecuación entre las demandas de las empresas y las cualificaciones de los trabajadores constituyen un área de preocupación, si bien en algunos sistemas ajenos a la Europa continental, se da énfasis a la preparación de los trabajadores para que estén "listos para el trabajo" más que a la adquisición de cualificaciones profesionales.

La formación interna de los trabajadores con discapacidad es parte activa de los programas del mercado laboral en algunos países, pero las oportunidades de formación dentro del puesto de trabajo son de difícil acceso para los trabajadores con discapacidades más graves, especialmente los que están en tratamiento médico. La formación interna debe organizarse de forma que minimice la imposición de responsabilidades onerosas, costes e interrupción de la actividad profesional para la empresa.

6.9. **Igualdad**

La rehabilitación que se basa en programas residenciales tiende a excluir a las personas que tienen compromisos familiares; en Alemania, se han producido innovaciones para colocar servicios cerca de los hogares. Estos servicios parecen orientarse a la rehabilitación

de personas que trabajan a jornada completa, si bien hay ejemplos de medidas orientadas al trabajo a tiempo parcial. Si existe discreción a la hora de seleccionar las personas que pueden optar a rehabilitación, quedarían excluidas las personas de más edad, o con discapacidades más graves o con menor productividad.

6.10. Opciones, y calidad de servicios

Son raros los programas que permiten a los usuarios escoger entre distintas opciones. Existe una tendencia a la proporción individualizada de "paquetes de servicios" adaptados a las necesidades de cada persona, pero todavía es cuestionable si el usuario puede escoger entre los elementos que constituyen el "paquete". La gestión por casos es un concepto que está ganando popularidad, especialmente en Norteamérica, aunque, en el mundo de los seguros, puede actuar como un elemento de control de costes más que como un modo de ampliar la elección entre las distintas opciones de rehabilitación. A medida que crece el número de opciones, las personas con discapacidades necesitan mayor información y orientación para realizar la elección más adecuada. Sin embargo, en algunos sistemas existe la tendencia contraria, orientada al "auto-servicio" por medio de bancos de datos y otros recursos informáticos.

Típicamente, el abastecedor de servicios debe rendir cuantas al financiador, y no al usuario. Se ha propuesto usar "facturas" y "recibos" para dar a los usuarios capacidad quasi-adquisitiva, cuyo objetivo es estimular el mercado y elevar la calidad de los servicios de rehabilitación por medio de la competencia. El propósito subyacente de este sistema propuesto en los EE.UU. es aumentar el bajo número de beneficiarios de seguros por discapacidad que dejan las listas. Tal como se propuso originariamente, la idea era estimular la calidad de los servicios ofertados, garantizando que los abastecedores obtuvieran recompensa por sus resultados, evaluados según la permanencia en el empleo, más que según los resultados intermedios.

En algunos países se señalan las dificultades de destinar recursos según los resultados obtenidos, la evaluación de las medidas y los incentivos y cribas (seleccionar a los candidatos que tienen mayores probabilidades de reincorporarse), pero no se han dado respuestas. Los vínculos informales entre la calidad de la rehabilitación y la del empleo con refutables y han de desarrollarse nuevos indicadores para evaluar la actuación de las medidas.

La necesidad de acreditar las medidas se hace más urgente con el aumento de la privatización. En algunos sistemas se realizan los contratos según la reputación de la institución y los cánones de calidad no son transparentes. Los servicios públicos pueden carecer de capacidad para evaluar la calidad y debe hacerse más para recopilar información sobre los avances realizados por los abastecedores de servicios para cumplir los requisitos de calidad deseado y para aplicar un sistema de "gestión total de calidad" para lograr mejoras internas. En particular, deberán desarrollarse las valoraciones hechas por los usuarios.

6.11. Control y valoración

El control de los usuarios de servicios y la información sobre el destino de tales servicios en términos de conservación de empleo o de reincorporación al trabajo parece bastante limitado. El "cierre de expedientes" como medida de intervención para la rehabilitación explica poco sobre si se ha conseguido o no el empleo. Si existen datos sobre los resultados, el tipo de información que proporcionan no suele dar indicación sobre si el empleo conseguido es consecuencia del apoyo recibido de determinados programas o no. La información la proporcionan las aseguradoras que desarrollan y evalúan los servicios de reincorporación al empleo y controlan los resultados. Sin embargo, esta información es de carácter interno y es difícil aprender algo de ella. La posibilidad de controlar los resultados a largo plazo y la duración del empleo conservado u obtenido depende de los requisitos legales impuestos sobre las empresas, como el de conservar al trabajador durante un periodo de tiempo definido.

Son importantes las valoraciones basadas en los buenos resultados, que identifican claramente la relevancia de los servicios de rehabilitación y apoyo al empleo, pero precisan el complemento de valoraciones de los procesos y la calidad para comprender cómo interactúan las intervenciones en rehabilitación con el historial persona en relación con la conservación del empleo.

6.12. Factores clave de los servicios de rehabilitación y apoyo al empleo

- El principal objetivo de este proyecto es desarrollar una estrategia de rehabilitación para fomentar la conservación del empleo y la reincorporación al trabajo. A nivel de políticas, la consecución de un enfoque coherente y coordinado se ve obs-

taculizada en muchos países por la fragmentación de las responsabilidades de financiación, los objetivos políticos enfrentados, la multitud de proveedores de servicios y, a veces, la adhesión excesiva a filosofías radicalmente opuestas. Un foro que aúne a todos los participantes del proceso y que produzca un consenso sobre los puntos clave de una estrategia coherente puede suponer un avance, pero sólo si existe un compromiso real a nivel de política para trabajar hacia su implantación.

- Deben desarrollarse métodos para acercar a los procesos políticos a los nuevos participantes, que incluyen los proveedores privados, las aseguradoras, las empresas y sus representantes y las personas con discapacidad.
- En algunos sistemas, las políticas de rehabilitación se diseñan específicamente para fomentar la conservación del empleo. Muchos tienen el doble objetivo de beneficiar al trabajador enfermo o discapacitado restableciendo su capacidad de desarrollar un trabajo de valor y de reducir los costes que supone para las empresas y las aseguradoras. Sin la adecuada valoración del sistema, el segundo objetivo puede adquirir prioridad en detrimento de la rehabilitación de los trabajadores con discapacidad, que incluso puede llegar a denegarse.
- En muchos de los sistemas constituye el principal avance el vínculo entre los servicios de rehabilitación y los de empleo como medidas para mantener el empleo de forma que el trabajador pueda reincorporarse al mismo. El reempleo y la rehabilitación, bien obligatorios o negociados, se conectan explícitamente en muchos programas de compensación y de seguros sociales.
- La localización del apoyo a la rehabilitación está dirigiéndose cada vez con mayor frecuencia al lugar de trabajo y las agencias públicas están sumiendo nuevas funciones para posibilitar, más que sustituir, las actividades de las empresas. Existen modelos de financiación y formación interna que facilitan apoyo para trabajadores con discapacidad y, en particular, para trabajadores con problemas de salud mental, que podrían desarrollarse dentro de otros sistemas. De forma similar, hay proveedores de servicios integrales que facilitan la adquisición de servicios de rehabilitación en el lugar de trabajo y que parecen ser un prometedor avance. Dentro de estos modelos, se incluyen servicios de apoyo a la adaptación del puesto de trabajo y

de las actividades para contrarrestar el excesivo énfasis sobre los cambios de las personas para que éstas se adapten a las demandas preexistentes y a las limitaciones.

- La estructura de las ayudas por enfermedad y discapacidad establecidas por ley en los sistemas anglófonos inhibe las posibilidades de combinar la percepción de ayudas con el trabajo remunerado y la de posibilitar el empleo terapéutico. Sin embargo, en algunos sistemas se observa una relajación de las normas.
- Normalmente, el trabajador con discapacidad tiene que confiar en las muchas agencias para los diferentes aspectos del proceso de reincorporación laboral, que pueden funcionar simultánea o secuencialmente, de forma que la coordinación entre ellas adquiere creciente importancia. Las iniciativas de coordinación entre agencias y disciplinas a nivel local puede ofrecer lecciones transferibles de unos a otros sistemas, al igual que la evaluación de la eficacia de la gestión según casos. Deben explorarse las medidas para normalizar los procedimientos de valoración y las iniciativas que orientan a los facultativos hacia un proceso menos centrado en aspectos médicos. Dentro de estos procesos, es importante examinar las oportunidades del trabajador con discapacidad para informarse sobre las opciones entre las que puede escoger y para ejercer influencia sobre la calidad de los servicios de rehabilitación.
- Es de vital importancia la cuestión de la calidad de los servicios ofrecido. Los esfuerzos de los proveedores de servicios por desarrollar cánones de calidad e implantar sistemas para alcanzarlos, así como los nuevos mecanismos de estimulación del mercado proporcionarán criterios para la dotación de recursos y para ofrecer opciones que los usuarios puedan elegir. Las empresas también tienen perspectivas sobre la calidad de los servicios que se les proporcionan y desempeñan un importante papel al garantizar que los proveedores comprendan los intereses del mundo empresarial

7. ADAPTACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO Y LA ACTIVIDAD LABORAL

Cada vez más a menudo, se ve la discapacidad como la relación entre una deficiencia y el entorno social y físico. Desde este punto

de vista, debe adaptarse el entorno, en la medida de lo posible, a las necesidades de las personas, en vez de rehabilitar a la persona para vivir y trabajar en un entorno "normal". Adaptarse a las discapacidades por medio de la eliminación de barreras en el entorno físico y social, así como en el laboral, se ha convertido en el rasgo distintivo de las políticas en muchos países occidentales durante la última década.

7.1. Medidas para reducir las barreras sociales y del entorno

Las medidas de eliminación de barreras físicas y sociales influye también sobre el clima de conservación de empleo y la reincorporación. Siguiendo los preceptos de la ADA, que regulan la eliminación de barreras en oficinas públicas, hoteles, restaurantes, tiendas, instalaciones de servicios sanitarios, centros educativos, etc., el entorno se hace más asequible para las personas con discapacidad. Tal entorno facilita los desplazamientos, compras, acceso a servicios sanitarios y actividades de ocio y puede hacer de la conservación del empleo una opción viable.

Más importante, las medidas que mejoran el acceso a todo tipo de instalaciones van en beneficio de las personas que trabajan en ellas. La ADA estaba respaldada por un programa de asistencia técnica financiado con fondos públicos, que incluía distribución de materiales en empresas, bibliotecas y un teléfono gratuito de información sobre la ADA. El Departamento de Justicia también ha financiado organizaciones para proporcionar asistencia técnica a profesionales del diseño, inspectores, contratistas y otras personas que intervienen en la eliminación de barreras.

Un enfoque con creciente popularidad se basa en adaptar los cánones de construcción nacionales. En Nueva Zelanda, por ejemplo, la ley sobre construcción exige que se tomen medidas razonables para que las personas con discapacidad puedan desarrollar actividades normales en los edificios reconstruidos o de nueva construcción, incluidos aquéllos cuyo uso ha variado. Existe una organización no estatal, Barrier Free Trust, que forma a los auditores que expiden los certificados de cohesión con la ley de construcción y que desempeña labores de orientación y contrata servicios de auditoría para grandes empresas.

La regulación del modo en que se ofrecen los servicios, por ejemplo, evitando la discriminación por cuestiones de enfermedad mental

o trastornos de aprendizaje, puede afectar la actitud de las empresas a la hora de conservar trabajadores con discapacidad. La DDA en el Reino Unido ha estimulado la concienciación sobre las discapacidades y sobre la igualdad de las personas con discapacidad mediante materiales educativos y formación.

Son las empresas las que suelen correr con los gastos que supone la eliminación de barreras. En los EE.UU. se permite a las empresas recuperar parte de estos costes. Se puede solicitar un crédito impositivo por accesibilidad para personas con discapacidad y contrarrestar así el coste de adaptar la accesibilidad de pequeñas empresas a clientes y empleados con discapacidad (definidos según la ADA). Las medidas de accesibilidad incluyen intérpretes de lenguaje de signos, lectores, equipamiento, y eliminación de barreras arquitectónicas en vehículos o edificios (hasta un máximo de 5.000\$ anuales). Todas las empresas pueden solicitar reducción impositiva para hacer los edificios y los vehículos accesibles a personas con discapacidad (la deducción máxima se redujo a 15.000\$ con la entrada en vigor de la ADA). Aunque mejora la publicidad, estas modestas medidas no han tenido uso generalizado, debido en parte a las dificultades de cumplir con los procedimientos para solicitarlas y por el rechazo a tratar con las autoridades impositivas. Las empresas han creado nuevos negocios con los procesos de administración de crédito a cambio de parte de los créditos obtenidos.

Las personas con discapacidades sensoriales y físicas empleadas por medio de organizaciones de servicios (especialmente en locales de reciente construcción o reconstruidos) son las que más se benefician de estas medidas. Los trabajadores con discapacidad empleados en los sectores tradicionales de industria y manufacturas, que no tienen contacto directo con el público, quedan excluidos. Parece que el apoyo a las actividades industriales ajenas al sector servicios resulta inadecuado en cuanto a la eliminación de barreras físicas y sociales.

7.2. Medidas para reducir barreras en el puesto de trabajo

Además de los requisitos relativos a instalaciones públicas ya mencionados, muy pocas medidas requieren la eliminación de barreras de lugares de trabajo. La legislación sobre sanidad y seguridad es, obviamente, una excepción. De otro modo, una serie de medidas políticas puede fomentar la adaptación de forma voluntaria.

7.2.1. *Requisitos del entorno laboral*

Alguna leyes imponen sobre las empresas la obligación de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores con discapacidad. Se trata de "leyes de buena voluntad" con amplias expectativas³³.

Un reciente avance de los Países Bajos forma parte de la política orientada a la reducción de los costes de los subsidios por discapacidad. Las empresas deben diseñar políticas sobre condiciones laborales que se basen en el inventario de los riesgos ocupacionales realizado por los servicios de sanidad y seguridad ocupacional, mediante contrato con la empresa. Las empresas holandesas dirigen su política a los empleados de forma individual, en vez de a la valoración de los riesgos ocupacionales y la mejora de las condiciones laborales.

La ley sueca sobre el entorno laboral (que estipula que la empresa debe tomar medidas de adaptación del trabajo y de rehabilitación, identificar las necesidades, los trabajadores más competentes y realizar seguimiento anual) constituye un interesante enfoque, pero su efectividad depende de los incentivos, sanciones y asesoramiento externo³⁴. En Suecia, un sindicato tiene capacidad para iniciar negociaciones con la empresa sobre la adaptación del entorno laboral.

Los organismos reguladores suelen disponer de limitados recursos para orientar sobre adaptaciones del lugar de trabajo. En Suecia, que cuenta con fuertes políticas relativas al entorno laboral, los inspectores de trabajo han debatido los ajustes relativos a la adaptación y rehabilitación sólo en el 7% de las visitas realizadas. La mayoría de los organismos relacionados con la seguridad laboral se centran en el cumplimiento de requisitos, en la investigación de accidentes y el procesamiento de los infractores reincidentes..

La administración de sanidad y seguridad ocupacional de los EE.UU. (OSHA) se ha reorientado recientemente hacia una mayor cooperación con las empresas y, actualmente, ofrece servicios de asesoramiento gratuitos que incluyen un resumen de las prácticas y

³³ Por ejemplo, la ley alemana sobre personas con discapacidades graves obliga a las empresas a establecer y proporcionar puestos de trabajo adecuados a las personas con discapacidad, de acuerdo con sus habilidades y capacidades, de manera que pueda garantizarse el empleo permanente. Un estudio de 1985 reveló que casi no existen diferencias entre trabajadores discapacitados y sin discapacidad.

³⁴ En 1997, un estudio reveló que sólo la mitad de los trabajadores con discapacidades funcionales que requerían ayuda o adaptación del puesto, manifestaron que su empresa había tomado medidas al efecto.

riesgos laborales, y ayuda a desarrollar, implantar o mejorar los programas de seguridad laboral de la empresa. Las empresas que eliminan riesgos e implantan programas efectivos pueden quedar excluidas de las inspecciones de la OSHA durante un año.

Las autoridades de sanidad y seguridad laboral (OH&S) tienen cada vez un papel de mayor importancia tanto en la eliminación de barreras como en la prevención de discapacidades. En muchos países, se ven limitadas por anticuados requisitos de presentación de informes sobre daños que se centran en daños y enfermedades laborales "tradicionales" y concentran sus recursos en los entornos laborales de mayor riesgo, en vez de en el sector servicios. La OSHA (EE.UU.) ha dirigido recientemente políticas orientadas a la ergonomía como medio de prevenir trastornos traumáticos acumulativos, complementando, así, las iniciativas de las empresas derivadas de los fondos de compensación de trabajadores.

7.2.2. *Requisitos de adaptación*

Las leyes anti-discriminación que estipulan la adaptación³⁵ de las personas con discapacidad pueden fomentar amplias modificaciones del entorno laboral si se sitúan en el marco adecuado. Es posible que sus efectos se reduzcan si no hay evidencia de personas con discapacidad que ejerzan sus derechos y si las empresas no están obligadas a eliminar las prácticas discriminatorias. Las grandes empresas, con experiencia en el campo de la discapacidad, pueden actuar positivamente en medidas relativas a las actividades y el puesto de trabajo para minimizar la necesidad de adaptación. En los EE.UU. ha habido una notable inversión pública en programas de asistencia técnica y en materiales, siguiendo las indicaciones de la ADA relativas al empleo, así como una serie de programas relacionados con el diseño y la tecnología. Sin embargo, en términos generales, la adaptación se produce de forma individualizada.

7.2.3. *Incentivos empresariales*

Los informes de Canadá y Alemania señalan que algunas grandes organizaciones han recurrido a la evaluación ergonómica y tecnológica para aumentar la productividad y que esto puede afectar, en segundo término, a la conservación del empleo de personas con dis-

³⁵ En el Reino Unido se usa el término "ajuste" (adjustment).

capacidad. Los departamentos de sanidad y seguridad ocupacional de las grandes organizaciones canadienses demuestran un interés sobre la promoción de adaptaciones con carácter preventivo, en especial en casos en que los costes de las compensaciones son elevados. Sin embargo, la experiencia de los EE.UU. sugiere que la mayor parte de las intervenciones se destinan a sensibilizar a las personas para que adopten prácticas que eviten la discapacidad (tal como el adecuado uso de los equipos) más que a las modificaciones generales, más costosas, del entorno laboral. Es interesante señalar el modo en que el recientemente introducido sistema de primas en función del número de partes en los Países Bajos influye sobre los requisitos de formulación de políticas relativas al entorno laboral dirigidas a la prevención del absentismo por enfermedad.

La gestión de casos individualizada arguye que una mano de obra diversificada dota a la empresa de una ventaja competitiva, ya que les permite mejorar la satisfacción al cliente. Sin embargo, el informe de Canadá subraya que las personas con discapacidad compiten con otros grupos laborales minoritarios y pueden quedar excluidos si se perciben altos costes de adaptación. Las diversas políticas favorecen a los trabajadores de organismos proveedores de servicios con discapacidades visibles y reconocidas, y pueden llevar a la eliminación de las barreras físicas y de comunicación.

7.2.4. *Promoción de prácticas de empleo justas*

Las políticas relativas a la igualdad de oportunidades de empleo (EEO) de Nueva Zelanda, esperan que los departamentos de servicios públicos implanten medidas orientadas a las desventajas que sufren determinados grupos de trabajadores, que incluyen personas con discapacidad. Las prácticas más frecuentes de EEO relativas a la discapacidad son las que se centran en la mejora del acceso físico a los edificios. La gestión por casos para el empleo de personas con discapacidad puede ampliar el interés por le EEO y fomentar la adaptación de los puestos de trabajo, lo cual, a su vez, puede suponer una ventaja para los trabajadores que quedan en situación de discapacidad.

De acuerdo con las leyes relativas a la igualdad de empleo y medidas similares de Canadá, las empresas deben identificar las posibles barreras que limitan las oportunidades de empleo de grupos determinados y desarrollar e implantar un plan orientado a la promoción de todos los trabajadores, lo cual incluye medidas para eliminar barreras. Sin embargo, la ley no es clara en lo referente a medidas prácticas. Se

da principal importancia a la representación femenina y no parece probable que las empresas inviertan en la eliminación de barreras físicas. Este enfoque sería más efectivo si se orientara a trabajadores con discapacidad y si se le complementara con incentivos; un posible método es el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

7.2.5. Asistencia externa para la eliminación de barreras en el puesto de trabajo

Los programas de asistencia técnica para empresas en los EE.UU. tienen carácter excepcional. Las fuentes de orientación y asistencia para modificar el puesto de trabajo y la actividad laboral parecen estar limitadas en la mayoría de los países. En Canadá, a nivel federal, existe un programa de asistencia para la investigación industrial que ofrece servicios e investigación sobre el desarrollo tecnológico, e incluye asesoramiento sobre ergonomía, para apoyar la productividad económica y la competitividad. Notablemente, en Suecia y EE.UU., diversos institutos nacionales se centran en el apoyo técnico a personas con discapacidad y algunos incluyen la promoción de la accesibilidad al entorno, pero no se especializan en la adaptación de lugares de trabajo. Por norma general, las fuentes de asistencia externa se encuentran descoordinadas y la asistencia no va unida a la financiación. Aunque varios países cuentan con fondos nacionales para ayudar a la adaptación de forma individual, no suelen utilizarse para mejorar las condiciones generales del entorno laboral.

En Suecia, en 1990, comenzó un innovador programa de cinco años de duración. El Work Life Fund se financió por medio de una obligación tributaria a corto plazo sobre las empresas (1,5% de los costes salariales durante 15 meses) con lo que se recaudaron 11.000 millones de coronas (aprox. 1.400 millones de dólares) que se destinaron a un programa de ayudas para complementar las inversiones realizadas por las empresas. En parte, su objetivo era reducir el absentismo laboral. Aparte de las medidas de rehabilitación para empleados con discapacidades y enfermedades a largo plazo, el mayor avance de esta organización fue modificar la estructura del trabajo y mejorar el entorno laboral.

Se calcula que más del 50% de los empleados del país estaban afectados por los programas relacionados con el entorno laboral.

La valoración reveló resultados positivos, que incluyen una significativa reducción del absentismo y un ahorro por parte de las empre-

sas que invertían en mejoras del entorno laboral. El entorno laboral mejoró para las mujeres. Un importante efecto del programa fue el aumento de la concienciación sobre la importancia del entorno laboral para la empresa y sobre el hecho de que es económicamente rentable invertir en el entorno laboral y en la organización del trabajo.

7.3. Adaptación a las necesidades individuales

Adaptación significa más que un “producto, instrumento, sistema técnico o equipo utilizado por personas con discapacidad, producido especialmente o disponible de forma gratuita para prevenir, compensar, reducir o neutralizar una deficiencia o discapacidad”³⁶. Esta limitada interpretación material cubre adaptaciones del puesto de trabajo pero no de las responsabilidades que supone la actividad laboral o el modo de distribuir tareas, es decir, adaptaciones no materiales.

Un ejemplo de los Países Bajos distingue entre tipos de adaptaciones materiales e inmateriales (y su utilización) para personas con discapacidad que se reincorporan al empleo³⁷. Estas se aplican tanto a trabajadores cualificados como sin cualificación, tanto en el sector industrial como en el sector servicios.

- Modificación de tareas y responsabilidades laborales (70%) incluido el cambio de actividades laborales, tareas, traslado a otro puesto dentro de la misma empresa, o a otra.
- Modificación del número y la distribución de las horas laborales (48%) incluida reducción o eliminación de horarios nocturnos, horario más regular, reducción de la jornada diaria o semanal, cambio de turno y periodos de descanso.
- Reducción de la velocidad del trabajo (41%) incluida la reducción de los objetivos de productividad o contratos con los clientes, ayuda de compañeros, auto-organización del trabajo, etc.
- Adquisición de equipo especial o nuevo (10%) incluida la movilidad en el lugar de trabajo, por ejemplo, sillas de ruedas y transporte al trabajo.

³⁶ O.M.S.

³⁷ NIJBOER, I.D., GRÜNEMANN, R.W.M. y ANDRIES, F. (1993): *Werkhervatting na arbeidsongeschiktheid (Reincorporación al trabajo después de la discapacidad)*, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

- Formación (7%) incluida formación profesional, formación continua y formación en el empleo.
- Adaptación de herramientas, equipo y puesto de trabajo (4%), adaptación del puesto de trabajo, la oficina, maquinaria, edificios, viviendas, iluminación, aire acondicionado, asientos, etc.
- Otros tipos (14%) incluidos ayuda doméstica, para transporte al trabajo y cambio cultural.

Esto muestra claramente que la mayoría son adaptaciones no materiales de tareas y rutinas. La oferta de adaptaciones por medio de agencias externas o cofinanciadas muestran un patrón diferente: parecen concentrarse más en la financiación de nuevos aparatos, adaptar el equipo y el puesto de trabajo, transporte, etc., centrándose en adaptaciones duraderas de carácter estructural.

En la mayoría de los países, se han desarrollado adaptaciones para apoyar la entrada al mundo laboral: se escoge un empleo se proporcionan ayudas (normalmente permanentes) para facilitarlos. La modificación de un puesto existente requerirá soluciones diferentes. Los limitados datos disponibles sobre personas que quedan en situación de discapacidad en periodo de trabajo indican que la mayoría requiere cambios no materiales, relativos a la naturaleza y el contenido del trabajo. En la práctica, muchas adaptaciones de este tipo son consecuencia de la negociación entre la empresa, el empleado y los compañeros de trabajo y guardan poca relación con la asistencia externa.

7.4. Políticas de promoción de adaptación individualizada

Puede fomentarse la adaptación para satisfacer las necesidades individuales de muchas formas: las leyes relativas al entorno laboral, sanidad y seguridad, seguridad en el empleo, compensación por accidentes laborales, seguros sociales, derechos humanos y discriminación y discapacidad, así como muchas otras, fomentan el empleo de personas con discapacidad³⁸. A adaptación de personas que se rein-

³⁸ La legislación sobre el entorno laboral y la salud laboral puede requerir que las empresas supervisen el puesto de trabajo y tomen medidas relativas a la identificación de las adaptaciones para evitar que se agrave la situación de un trabajador enfermo o que sufre daños. La ley sueca de seguridad en el empleo requiere la

corporan al empleo puede encontrarse regulada en los convenios colectivos, tal como ocurre en Canadá. Las subvenciones, los subsidios y créditos impositivos refuerzan algunos de estos enfoques políticos. En combinación, estas iniciativas políticas aumentan la concienciación sobre el hecho de que la adaptación constituye una respuesta adecuada a la aparición de una discapacidad. Sin embargo, las políticas rara vez están coordinadas, lo cual no resulta sorprendente dada la amplia distribución de responsabilidades entre departamentos y agencias. El informe de Canadá comenta los resultados conseguidos cuando la Ley de Compensación de Trabajadores de Ontario adoptó las definiciones de adaptación en la relación de derechos humanos.

A nivel de empresa, las políticas pueden complementarse entre sí, tal como sugiere el informe de los EE.UU.

La legislación sobre compensación de trabajadores y de sanidad y seguridad ocupacional, han afectado las expectativas de las empresas, los sindicatos y los trabajadores y supuesto unos cánones para la gestión de la discapacidad a nivel de empresa, con la modificación de puestos de trabajo y la adaptación de los trabajadores que se reincorporan con discapacidad. Así, se pusieron en práctica nuevos modos de actuación para cumplir los requisitos de adaptación estipulados en la ADA. La ley sobre bajas médicas y familiares de 1993, a su vez, complementa la ADA: si los trabajadores que se reincorporan a sus empleo después de una enfermedad a corto plazo necesitan adaptación, entonces se aplica la ADA.

Los diferentes instrumentos políticos para la promoción de adaptaciones no tienen siempre la misma cobertura. La legislación basada en los derechos humanos requiere que el empleado tome la iniciativa y que cumplan con la definición legal de discapacidad. El concepto de "adaptación razonable" basada en los costes en que incurre la

exploración de las necesidades de adaptación antes de intentar el despido. Algunas leyes de compensación de trabajadores incluyen requisitos de adaptar a los trabajadores reincorporados (como en Ontario). Las empresas pueden estar obligadas a cooperar con las agencias encargadas de la rehabilitación de personas discapacitadas, que pueden recomendar adaptaciones como parte del paquete de medidas aplicable. La legislación de seguro social que aumenta las responsabilidades de las empresas hacia los empleados en situación de baja por enfermedad (en Suecia y los Países Bajos) incluye también la identificación de las adaptaciones necesarias para facilitar la rápida reincorporación de los empleados. La ley de estadounidenses con discapacidad y la ley de discriminación por discapacidad del Reino Unido estipulan que deben tomarse medidas razonables para la adaptación. La adaptación es un requisito en virtud de la ley de derechos humanos canadiense.

empresa puede ser una desventaja para los trabajadores discapacitados que trabajan en edificios de difícil alteración. A causa del aumento de los costes, los tipos de discapacidad cubiertos por la compensación de trabajadores han quedado limitados. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, solo las personas que han sufrido daños por accidente reciben asistencia por caso, que incluye las adaptaciones necesarias; los servicios de empleo, aunque cuentan con un programa de ayudas destinado a las empresas que contratan trabajadores con discapacidad (y con una agencia de servicios de colocación especializados que proporciona financiación individualizada para el empleo) no contemplan adaptaciones para personas en activo.

7.4.1. *Incentivos económicos para la adaptación individualizada*

El informe de los EE.UU. señala que las empresas intentan adaptar a los trabajadores que quedan en situación de discapacidad con el objetivo principal de reducir los costes. El cálculo de primas según el historial de partes a los programas de compensación de trabajadores proporciona incentivos para la reincorporación de los trabajadores con las adaptaciones necesarias. Sin embargo, ya que tiene naturaleza de litigio, las empresas pueden ser reacias a realizar tales adaptaciones si hacerlo podría indicar responsabilidad por su parte. Podría resultarles más beneficioso permitir que los trabajadores más costosos de conservar reclamen una compensación y dejen el empleo; es obvio que la decisión de ofrecer apoyo está a menudo determinada por la gestión de casos por parte de las aseguradoras. Esta opción podría reducirse combinando el cálculo de primas con la protección contra el despido (tal como ocurre en los Países Bajos), o con la obligación de cooperar en la reincorporación de trabajadores discapacitados a sus puestos originales.

7.5. **Acción voluntaria**

Las empresas realizarán voluntariamente adaptaciones individualizadas, independientemente de las obligaciones legales o los programas públicos, en función de la lealtad al trabajador, el valor del mismo para la empresa u otros conceptos como las prácticas empresariales justas, etc., relativas a las responsabilidades de las empresas hacia los empleados. En los Países Bajos, más del 80% de las adaptaciones corren a cargo de la empresa. El estudio de estos casos revela que es más fácil que la empresa adapte el trabajo y que los compañeros de trabajo lo acepten en casos en que el trabajador quedó en situación de disca-

pacidad en periodo de trabajo. El informe alemán señala que las industrias donde son más comunes las discapacidades derivadas de la actividad laboral, tienden a proporcionar ayuda a sus empleados. Las políticas públicas del Reino Unido, que fomentan prácticas justas de contratación y conservación (tales como el Disability Symbol) han influido positivamente en la disposición de las empresas a realizar adaptaciones para los trabajadores con discapacidad.

Las grandes empresas de muchos países han desarrollado sus propios recursos de adaptación. Para adaptaciones materiales, muchas de ellas (o sus aseguradoras) tratan directamente con los abastecedores del mercado. Incluso aunque existen servicios financiados con fondos públicos, las empresas pueden no tener información al respecto y verse frenadas en su acción por los costes y los retrasos que supone la burocracia, o a veces, pueden no desear atraer la atención de los organismos cuyo objetivo principal es controlar el cumplimiento de medidas.

7.6. Concienciación

Mientras que muchos países tienen tradición en la oferta de trabajos "ligeros", particularmente para trabajadores de edad avanzada, la idea de que realizar adaptaciones debería ser la primera respuesta para permitir a un trabajador conservar su puesto es relativamente reciente. Las empresas y los empleados que están más acostumbrados a respuestas tradicionales en forma de compensación o rehabilitación, que transfieren la responsabilidad a los sistemas de pensiones, pueden necesitar concienciación sobre las posibilidades y la implicación que las adaptaciones pueden suponerles. El concepto de derecho a la adaptación del puesto de trabajo puede ser difícil de aceptar si la respuesta a la discapacidad sigue teniendo connotaciones de "buena obra".

Los nuevos requisitos legales pueden influir significativamente sobre la concienciación. Por ejemplo, en los EE.UU., la preocupación creada inicialmente por la ADA atrajo mucha atención y produjo un aumento de la concienciación sobre la discapacidad tanto entre las empresas como en el público en general; parece que las empresas están bien concienciadas sobre los requisitos de adaptación, pero todavía las empresas más pequeñas siguen necesitando orientación relativa a los posibles modos de actuación.

Las organizaciones d empresas, que tienen conocimiento de las necesidades y preocupaciones empresariales, deberán fomentar la

concienciación entre sus miembros, reducir el recelo y promulgar el cambio de actitudes. En el Reino Unido, las organizaciones de empresas para la discapacidad animan a sus miembros a compartir información de forma que puedan adoptar voluntariamente prácticas justas en cuanto a la adaptación de los puestos de trabajo y otros aspectos relativos al empleo de personas con discapacidad. En Francia, las organizaciones de empresas han formado equipos de información y concienciación, que incluyen asesoramiento sobre las modificaciones de los puestos de trabajo.

Una serie de países cuentan con iniciativas dentro del lugar de trabajo. En Francia, AGEFIPH financia programas de concienciación para los departamentos de personal y sanidad laboral, así como programas de formación interna destinados a representantes sindicales. En Alemania, las actividades de formación para representantes empresariales, financiadas por las autoridades, pueden incluir temas como la adaptación de puestos de trabajo o las necesidades de grupos específicos.

7.7. Fuentes de información y orientación para adaptación individualizada

Los requisitos de adaptación basados en los derechos humanos han recibido el apoyo de programas específicos para orientar a las empresas sobre la realización de adaptaciones en el lugar de trabajo. Las posibles adaptaciones ("ajustes" en el Reino Unido) se describen en un manual de asistencia técnica (que en el Reino Unido constituye un código de práctica) y no están detalladas en la ley. En los EE.UU., la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Empleo (EEOC) financia asistencia técnica y directa, que incluye formación, educación y material escrito. Las empresas estadounidenses y las personas con discapacidad también tienen acceso a una amplia gama de programas de asistencia técnica y bases de datos de servicios que proporcionan asistencia de este tipo para la vida independiente. Otro país también cuentan con innovadoras fuentes de información sobre adaptación técnica, tales como la base de datos REHADAT en Alemania, adoptada en la Columbia Británica (Canadá).

En los EE.UU. y Canadá, la Red de Adaptación del Empleo (JAN) dispone de una línea gratuita de información. La gran mayoría de las llamadas solicitaban información sobre adaptaciones para empleados en activo y también sobre adaptaciones materiales, especialmente para personas con discapacidades motrices. Los procesos

de seguimiento de actuación subsiguientes a las llamadas al JAN se han citado en el Reino Unido y en la Unión Europea para mostrar el bajo coste de la mayoría de las adaptaciones. El Departamento de Educación y Empleo del Reino Unido ha publicado estudios casuísticos para mostrar los posibles ajustes y sus costes.

A pesar del aumento de la información, ésta está a menudo fragmentada y descoordinada. Tal como señala el informe de los EE.UU., a pesar de los enormes esfuerzos de concienciación, muchas empresas (especialmente las más pequeñas) siguen estando desinformadas. Puesto que no tienen que conocer la ADA y los requisitos de adaptación hasta que se encuentran en determinada situación, las empresas no tienen experiencia a la hora de buscar información y, cuando empiezan a buscarla, se ven desbordadas por una avalancha de información demasiado compleja, confusa y, a veces, contradictoria.

El informe de Canadá comenta la profusión de información, en ocasiones partisana, el limitado valor de los bancos de datos informatizados y la necesidad de información más clara.

La información será poco útil si las empresas no saben cómo aplicarla. Tal como revela el informe de Canadá, muchas empresas no pueden identificar que tienen un problema que podría resolverse y, mucho menos, el tipo de problema de que se trata, y no saben si solicitar orientación ergonómica o qué tipo de ayuda solicitar.

7.7.1. Información para empresas

Los programas que se basan en la responsabilidad de las empresas de buscar información parecen tener un potencial limitado. La cuestión clave es cómo informar a las empresas cuando lo necesitan. Un avance sería aunar orientación, servicios y financiación en una sola organización. El fondo francés, AGEFIPH es el único que tiene responsabilidad general sobre la financiación de las adaptaciones de los puestos de trabajo, y sobre la combinación de asistencia técnica y financiación. AGEFIPH ha incluido en su red de organizaciones una consultora que funciona a nivel nacional para proporcionar información sobre condiciones laborales y estudios ergonómicos.

Especialmente en Europa, las empresas se apoyan en intermediarios para recibir orientación. La información sobre la conservación de empleados se consigue por medio de agencias cuya función principal es la colocación. Las iniciativas de contratación, de extendido

uso en Francia, fomentar que las empresas recurran a AGEFIPH. No obstante, la tendencia general de contratar servicios externos de contratación y apoyo al empleo limita la información. Si las agencias se hacen una reputación merecida como organizaciones con las que merece la pena tratar, las empresas serán más receptivas a la orientación que facilitan en cuanto a la adaptación de trabajadores con discapacidad.

Las empresas podrían ver las agencias que promulgan el cumplimiento de las regulaciones más como intervencionistas y onerosas que como agentes de cambio. Hay evidencia de autoridades que adoptan actualmente un enfoque más conciliador para fomentar la aceptación del asesoramiento que proporcionan. Por ejemplo, en Alemania, las autoridades que intervienen cuando existe riesgo de despido pueden informar sobre modos de conservar al trabajador con discapacidad, por medio de ayudas técnicas, reorganizando el puesto de trabajo o solicitando subvenciones, y ha habido empresas dispuestas a abandonar los procedimientos de despido si se les ofrece una solución al problema.

La escasez de puestos disponibles, las limitaciones presupuestarias y los objetivos relativos a la incorporación al empleo pueden impedir la diseminación de información sobre adaptaciones para la conservación del empleo. Las agencias podrían concentrarse en empresas cooperativas y excluir a los sectores emergentes que necesitan más ayuda. Algunos informes comentan las dificultades de estas agencias relativas al personal, que debe actualizarse en relación con los avances tecnológicos, la limitación de oportunidades y la falta de personas especializado.

7.8. Intervenciones periódicas

En Francia, los trabajadores están obligados a hacerse chequeos periódicos a cargo de los facultativos laborales y así, identificar la necesidad de adaptación. Algunas grandes empresas del Reino Unido han implantado cuestionarios por medio de los cuales los empleados son libres de expresar sus necesidades de adaptación individuales. Muchas grandes empresas de los EE.UU y, en menor medida, del Reino Unido, proporcionan programas internos de ayuda a empleados que participan de forma voluntaria para identificar las necesidades de adaptación en el lugar de trabajo. La efectividad de los mecanismos de valoración internos puede verse limitada por prejuicios sobre qué personas necesitan adaptación y por el concepto de disca-

pacidad. La necesidad de que sea el trabajador quien identifique tales necesidades es también un obstáculo, en especial para trabajadores que tienen discapacidades no visibles, como las de carácter mental. La confidencialidad de los historiales médicos es también un impedimento.

El informe de los EE.UU. describe el programa "Stop the Pain" patrocinado por la Federación Americana de Trabajo (American Federation of Labor) y el Congreso de Organizaciones Industriales (Congress of Industrial Organisations). Por medio de campañas en empresas sindicadas, llama la atención de los trabajadores sobre el entorno laboral y las prácticas que producen trastornos traumáticos acumulativos, a la vez que proporciona orientación práctica a los trabajadores a la hora de determinar la incidencia del problema y sobre los métodos de cooperar con las empresas para corregirlos.

En Francia, se ha desarrollado un mecanismo para solucionar el problema de los retrasos en los procedimientos que certifican a una persona con discapacidad como posible beneficiaria de ayudas. AGEFIPH concede a las empresas que lo solicitan una ayuda a la conservación del trabajo que cubre los costes de adaptación necesarios para personas que han quedado en situación de discapacidad, incluida formación, valoración, asesoramiento sobre medidas ergonómicas adecuadas a las modificaciones técnicas y costes salariales.

7.9. Financiación de adaptaciones

Una cuestión en continuo debate es si las empresas deberían recibir fondos públicos para cumplir sus obligaciones legales. La idea de que las empresas son responsables de los costes relacionados con el empleo y el concepto de "adaptación razonable" en el que se basa la legislación sobre el empleo de personas con discapacidad basada en los derechos humanos van en contra de la financiación pública. En los EE.UU., donde los costes relacionados con las discapacidades se consideran responsabilidad de la empresa y donde la adaptación se considera un derecho civil, según la ADA³⁹, recae sobre las empresas el proporcionar, concertar y financiar las adaptaciones razonables. Canadá cuenta con un limitado programa de créditos impositivos y se estu-

³⁹ De acuerdo con el sistema de crédito impositivo señalado en el apartado 7.1., las empresas estadounidenses pueden recuperar parte del coste de las adaptaciones generales; la publicidad sugiere que esto puede utilizarse para empleados individuales, pero se tiende a utilizar para adaptar a nuevos empleados.

dia su expansión para ayudar a las empresas a costear las adaptaciones. En el Reino Unido no hay financiación vinculada a los ajustes razonables mencionados en la DDA, si bien se dispone de un programa de adaptaciones financiado por el Estado.

De acuerdo con los programas de daños laborales, las empresas y las aseguradoras corren con los costes de las adaptaciones. Sin embargo, en siete estados norteamericanos, los programas de compensación a trabajadores proporcionan ayuda para la modificación del puesto de trabajo; en tres estados hay nuevos requisitos para que las aseguradoras subvencionen las adaptaciones necesarias.

Algunas organizaciones de personas con discapacidad defienden el argumento de que se necesitan iniciativas para reforzar las obligaciones legales. Los Países Bajos han introducido una serie de subsidios para la adaptación del puesto de trabajo, si bien su uso es extremadamente limitado⁴⁰; la adaptación del entorno laboral sigue siendo principalmente responsabilidad de la empresa. En Francia y Alemania, la financiación es parte integrante de los sistemas de cuota y contribución, basados en el concepto de responsabilidad colectiva y redistribución.

La tendencia general parece apuntar al reconocimiento de las dificultades de las empresas a la hora de sufragar los costes de las adaptaciones más caras.

7.9.1. *Medidas de financiación pública*

En los sistemas de la Europa continental y el Reino Unido, las agencias públicas pueden ofrecer a empresas y trabajadores con discapacidad financiación para adaptaciones, principalmente materiales. No está clara la financiación independiente para la conservación del empleo, si bien en Suecia, la agencia del seguro social financia ayudas laborales para empleados y empresas y la autoridades del mercado laboral financian adaptaciones para personas con discapacidad que se incorporan al trabajo. Aunque esta medida posibilita un presupuesto protegido para la conservación del empleo, la empresa debe tratar con dos agencias independientes. El Fondo francés (AGEFIPH) ha desarrollado medidas especiales para adaptación y conservación

⁴⁰ Un significativo estudio de 4.000 empleados en los Países Bajos reveló que el reembolso formal de adaptaciones del puesto de trabajo se ha utilizado sólo en el 0.06% de los casos.

del empleo, en gran parte por medio de la subcontratación con proveedores especializados.

La cofinanciación es rasgo común a los países europeos, si bien las medidas a tal efecto varían considerablemente. Puede haber un límite de la cantidad total que la empresa deba pagar para una medida de adaptación dada. O puede haber una limitación en el periodo durante el cual deba pagarla. Las adaptaciones más costosas pueden financiarse a partir de los presupuestos públicos o bien, pueden compartirse los costes. No es sorprendente que la situación económica afecte a la disposición de las empresas a la hora de contribuir a los costes de adaptación y, en Alemania, esto se ha traducido en un descenso de la demanda.

Muy a menudo, los presupuestos se diseñan para cubrir una serie limitada de adaptaciones. El programa de acceso al trabajo (Access to Work ATW) del Reino Unido es un buen ejemplo de enfoque integrado. El ATW, que constituye un programa de los servicios de empleo, se introdujo en 1994 y sustituyó 5 programas independientes. Proporciona ayuda muy variada en forma de subvención excepcional, por ejemplo para la adquisición de equipo o modificación de edificios, o en forma de apoyo continuado, por ejemplo, para cubrir gastos de desplazamiento, lectores o asistentes. El programa está abierto a personas con discapacidad dentro de las consideraciones de la DDA y que precisan ayuda extraordinaria a causa de su discapacidad. En el caso de personas con discapacidad en activo, se proporciona ayuda para cubrir costes de un mínimo de £300 (aprox. 480\$), se financian todos los costes de hasta £10.000 (16.000\$) y hasta el 80% de los costes situados entre ambas cantidades durante un periodo de tres años.

Las autoridades sanitarias de Nueva Zelanda pueden financiar ayuda técnica para personas con discapacidad en activo o demandantes de empleo, si bien esto no constituye una prioridad con límites presupuestarios. Generalmente, los presupuestos para el apoyo de la independencia de vida no se ven en relación con las necesidades de empleo. Un sistema de créditos impositivos por discapacidad, como el de Canadá, que permite a las personas con discapacidades graves desgravar parte de los costes del impuesto sobre la renta, puede evitar algunas de las dificultades que supone la financiación de asistencia tanto en el hogar como en el trabajo.

Las restricciones de los efectos de las medidas de financiación externas observadas en Suecia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido incluyen:

- Cofinanciación limitada para adaptaciones costosas
- Procedimientos burocráticos y falta de recursos para negociar con agencias externas
- Restricciones a la adaptación, que se limita a personas con discapacidad y no suponen ventajas para la empresa
- Disputas sobre la distribución de costes
- Disputas sobre la responsabilidad de la empresa o de los seguros sociales y, consecuentemente, incertidumbre sobre el resultado de las solicitudes
- Financiación en función del empleo, que limita las oportunidades de los trabajadores con discapacidad de cambiar de empresa
- Necesidad de las empresas de buscar los proveedores más económicos, lo cual lleva a largos retrasos en la adopción de soluciones prácticas
- Limitada experiencia de las agencias a la hora de encontrar la solución adecuada para cada caso y poco conocimiento de la nueva tecnología
- Actitud negativa de las empresas en relación con las agencias externas y falta de experiencia positiva de colaboración.

7.10. Equilibrio de oferta

Los programas públicos de orientación y apoyo a los costes de adaptación suelen complementar la actividad de la empresa en lugar de sustituirla. Los Países Bajos proporcionan un claro ejemplo de la complejidad de las adaptaciones y de la dificultad de valorar la satisfacción de las necesidades de las personas con discapacidad.

Un empleado es capaz de realizar sólo parte de sus antiguas funciones, y para tener un trabajo a tiempo total, deben añadirse actividades nuevas, que están disponibles, pero que requieren formación adicional. Para realizar las dos partes del trabajo, el empleado precisa una nueva silla de ruedas y ayuda de sus compañeros para levantar paquetes pesados. En este ejemplo, sólo se valorará la nece-

sidad de la silla de ruedas, aunque la reestructuración de las tareas, el nuevo equipo y el apoyo informal sean esenciales para la conservación del empleo.

Los sistemas en los que la empresa o el empleado deben solicitar subvención para una adaptación específica parecen tener un uso más limitado que los enfoques de gestión por casos, donde se financia un conjunto de adaptaciones según la necesidad de cada persona. Las nuevas tecnologías parecen favorecer la conservación del empleo y la reincorporación de las personas con discapacidades visuales, si bien las personas con discapacidades múltiples suelen quedar excluidas.

Algunos sistemas de financiación pública parecen ofrecer una serie limitada de soluciones, centrándose en gastos extraordinarios en equipo y adaptación arquitectónica. Los servicios de apoyo humano (lectores y asistentes personales) que requieren gasto continuado no suelen considerarse elementos importantes, aunque en Suecia, suponen un tercio del presupuesto. Los servicios externos de adaptación tienen una función limitada a la orientación y financiación de la reestructuración del empleo. Sin embargo, están empezando a adoptarse iniciativas que solían utilizarse como apoyo a la incorporación al empleo, tales como asistentes, dentro de las medidas para la conservación del empleo, en especial para personas con problemas de salud mental.

Los programas públicos no suelen ofrecer adaptaciones preventivas (tales como equipo ergonómico) y las empresas tienen que recurrir al mercado para informarse sobre los elementos disponibles. Así, la intervención precoz para evitar situaciones degenerativas puede resultar problemática.

7.11. Factores clave en la adaptación del trabajo y el entorno laboral

- Las políticas de eliminación de barreras en el hogar y el entorno laboral que fomentan la concienciación y el cambio de actitudes frente a la discapacidad, que estimulan el mercado de asistencia técnica y adaptación y que establecen cánones comunes de accesibilidad refuerzan los requisitos legales de identificar y eliminar los riesgos laborales, así como el deber de adaptar a los trabajadores con discapacidad y de adoptar prácticas empresariales justas de forma voluntaria.

- Parece que el apoyo a la adaptación individualizada con fondos públicos no se ajusta a los nuevos modelos de empleo (media jornada, contratos temporales y trabajo por agencia). Cuando la oferta de medidas está vinculada a una situación particular de empleo, la persona con discapacidad puede encontrar dificultades a la hora de cambiar de empresa o aumentar la jornada laboral. La legislación orientada a la reducción de barreras arquitectónicas y la oferta de asistencia técnica y de financiación debería facilitar la flexibilidad en el empleo para personas con discapacidad.
- En general, las políticas que fomentan la eliminación de barreras parecen apoyar también el empleo de personas con discapacidades psíquicas y sensoriales en el sector servicios. Sin embargo, las autoridades de sanidad y seguridad laboral y los proveedores públicos de adaptación individualizada han encontrado estos sectores muy difíciles de cubrir. La respuesta a las nuevas enfermedades laborales seguirá siendo limitada si no se orientan la política y las medidas de prevención y adaptación a los sectores emergentes-
- La provisión de adaptaciones del entorno laboral y de rehabilitación puede estar mejor coordinada si se centra en una única agencia y con un único presupuesto. Las estrategias relacionadas con los seguros parecen tener potencial de crecimiento para la conservación del empleo. Un prometedora estrategia es la combinación de las responsabilidades de las empresas relativas a la adaptación del entorno laboral con las de rehabilitación en el lugar de trabajo.
- En ausencia de requisitos legislativos puede resultar difícil combinar los esfuerzos que hacen las empresas por conseguir una actividad racional y económica con las medidas de adaptación laboral, que pueden no considerarse rentables. Los programas nacionales, tales como el Fondo Sueco para la Vida Laboral (Swedish Work Life Fund) pueden expandir la idea de que es económicamente rentable invertir en mejoras del entorno laboral y de la organización del trabajo.
- Podría fomentarse el interés de las empresas por la valoración ergonómica y las nuevas tecnologías para aumentar la productividad por medio de evaluaciones de los sistemas de apoyo al empleo continuado de trabajadores cuyas discapacidades deben quedar ajustadas por otros medios.

- Existe un floreciente mercado de información, orientación, servicios técnicos y equipamiento, pero las empresas y los empleados con discapacidad encuentran dificultades para acceder a él, para comprenderlo y hacer uso de él cuando surge la necesidad. Las empresas, los profesionales de sanidad laboral y los trabajadores con discapacidad necesitan ayuda periódica en el lugar de trabajo para identificar las dificultades y encontrar y probar posibles soluciones individualizadas.
- Un cuestión común es el modo en que el personal de las agencias públicas y privadas se mantiene al día en cuando a los avances tecnológicos y cómo se mejora la calidad de los servicios proporcionados a empresas y a trabajadores con discapacidad. Los recursos de las agencias suelen ser limitados y es difícil vincular las fuentes de rehabilitación. El modo de proporcionar y financiar el tipo adecuado de formación es responsabilidad de los institutos de investigación no de las empresas ni los proveedores.
- La cuestión de si las empresas deben correr con los gastos que supone la eliminación de barreras y hasta qué punto deben hacerlo, se encuentra en relación con la cuestión de la razonabilidad de las medidas y la cantidad que se debe pagar por ellas. Parece factible apoyar a las pequeñas empresas, que no pueden hacer frente a estos costes y buscar nuevas medidas de cofinanciación. Sin embargo, el coste de los procedimientos burocráticos y los retrasos en la valoración y la provisión de recursos no son compatibles con la eficiencia empresarial.

8. ESTRATEGIAS EMPRESARIALES

El quinto tema de estudio hace referencia a las políticas, los programas y las prácticas empresariales que apoyan la conservación del empleo para personas con discapacidad, con especial énfasis sobre las actividades que se desarrollan en el seno de la empresa y sobre las que la empresa tiene control y responsabilidad. En línea con los principios que subyacen este estudio, nuestro interés trasciende las políticas y prácticas orientadas específicamente a la conservación del empleo. Las iniciativas de las empresas de proporcionar asesoramiento confidencial o políticas para reducir el absentismo laboral, por ejemplo, pueden apoyar la conservación del empleo al igual que las intervenciones orientadas a la reincorporación. Sin embargo, al

desarrollar una estrategia empresarial para la conservación del empleo y la reincorporación, debemos mirar más allá de las iniciativas específicas y considerar el modo en que éstas pueden integrarse dentro de los sistemas de gestión de la empresa.

8.1. Base de conocimientos

En comparación con las políticas y programas públicos, las políticas y prácticas de las empresas no están bien documentadas. La orientación de gran parte de las investigaciones hacia la valoración de la influencia de las medidas sobre las empresas ha tendido a negar el papel de las últimas como participante independiente en la gestión de las discapacidades.

Las prácticas empresariales varían según el sector industrial, el tamaño, la presencia sindical, etc., y la información se restringe a ejemplos aislados de prácticas. Los enfoques de la conservación del empleo son difíciles de clasificar, como también es difícil la valoración de su prevalencia. Los estudios de diferentes países tienden a controlar las políticas y declaraciones de intención más que las prácticas reales. Muchas empresas han desarrollado costumbres y prácticas informales para apoyar el empleo de trabajadores que quedan en situación de discapacidad y su investigación requiere esfuerzos inusuales. Por ejemplo, en Alemania, las investigaciones identificaron un patrón de actividades ad hoc para retener a los trabajadores con discapacidades recientes que no estaban sujetos a ninguna regulación interna, sino que dependían de la buena voluntad y de la cooperación interna.

8.2. Crecimiento de la actividad empresarial

No es nada nuevo que las empresas asuman la responsabilidad del empleo continuado de sus trabajadores con discapacidad. En su día, las industrias siderometalúrgicas, de construcción y astilleros contaron con programas internos de gestión de discapacidades, incluidos talleres protegidos y reubicación de trabajadores discapacitados en puestos de responsabilidad. En el sector siderometalúrgico alemán, se daba un estatus especial a los trabajadores más antiguos que realizaban trabajos pesados o relacionados con el entorno y que debían ser reubicados en empleos más suaves; los talleres protegidos propiedad de empresas todavía se usan hoy en día. No es extraño que las empresas socialmente responsables respondan a los riesgos mo-

dernos, tales como los asociados con el uso de nuevas tecnologías, proporcionando equipo interno y elementos de adaptación.

En algunos países, el ámbito de actuación de la actividad empresarial independiente ha crecido notablemente, hasta el punto de que las empresas han adoptado servicios sanitarios, de apoyo personal y de rehabilitación que antes proporcionaban solamente organismos externos. Este es también el caso de los programas de prevención y adaptación de discapacidades y otros programas orientados a la reincorporación laboral. Esta tendencia es más pronunciada en las grandes empresas de los EE.UU. y, en menor grado, en Canadá, que han adoptado una serie de programas similares en el seno de las empresas, estimulados por los programas independientes de daños laborales que se dan en estos países y fomentados por iniciativas financieras y legales.

En contraste con el crecimiento de la acción voluntaria por parte de las empresas, las responsabilidades legales sobre actividades similares les han sido impuestas por el gobierno, como es el caso en los Países bajos y Suecia, donde las autoridades controlan las responsabilidades de las empresas sobre la adaptación del trabajo, la rehabilitación y la reincorporación.

8.3. Motivación para promover la conservación del empleo

Las prácticas de retención y de empleo de las empresas deben revisarse dentro del contexto laboral, cultural, legislativo y económico. Principalmente, es el contexto legislativo y constitucional el que define hasta qué punto los costes (financieros, económicos y sociales) son responsabilidad de las empresas, trabajadores o gobiernos, tanto en relación con daños y enfermedades laborales como los ajenos a la actividad laboral. Es el contexto legal el que determina la función, las responsabilidades y la acción de las empresas, de los trabajadores y de las aseguradoras en relación con la integración y reintegración de los trabajadores que han sufrido daños, enfermedades o discapacidades.

El ímpetu y las oportunidades de las empresas de desarrollar e implantar estrategias de conservación del empleo varía en los diferentes países. No obstante, es un factor común que las motivaciones principales para la conservación del empleo son de carácter económico y legal. Las motivaciones para reducir el coste de horas perdidas, para aumentar la productividad y reducir los costes de compen-

sación, interactúan con los requisitos legales. Aunque hay evidencia que apoya la teoría de la "buena voluntad" de las empresas en cuanto a la conservación del empleo (que también supone ventajas económicas indirectas) las motivaciones económicas y legales dominan el estudio.

8.3.1. *Incentivos empresariales*

La principal motivación que afecta al desarrollo de actividades empresariales voluntarias en Norteamérica es la necesidad de controlar los costes de las compensaciones a los trabajadores, que, en los EE.UU. incluyen gastos médicos. Además de reducir los costes directos de las reclamaciones, las primas de seguros se calculan según el historial de partes y constituyen un incentivo a la prevención de discapacidades y la pronta reincorporación. Si las reclamaciones de compensación se financian y gestionan por la propia empresa, pueden integrarse con el apoyo a la conservación del empleo, si bien esto se ve impedido por el crecimiento de administradores de reclamaciones externos. Los efectos de los incentivos relacionados con las primas de seguros, que también existen para las reclamaciones de compensación por daños ajenos a la actividad laboral en los EE.UU., sobre la prevención y la gestión de las discapacidades constituyen un interesante punto de comparación con los avances de otros sistemas.

En Nueva Zelanda, un programa de "empresas acreditadas" permite a determinadas empresas, que cuentan con los debidos sistemas de seguridad, sanidad y rehabilitación, llevar a cabo funciones que normalmente son competencia de las aseguradoras: gestión y pago de reclamaciones durante el primer año, y pago de gastos médicos y de rehabilitación. La empresa recibe una cantidad estimada para cubrir los costes asociados con los primeros doce meses de la reclamación.

Controlar el coste de los subsidios por discapacidad es el objetivo principal de las estrategias laborales y de ingresos de los Países bajos. Los gastos son ahora responsabilidad de las empresas durante un máximo de cinco años y se ha introducido un sistema de primas de seguros diferenciadas. El papel preventivo y controlador de los recientemente establecidos servicios de sanidad ocupacional intentan expandirse hacia el apoyo a la reincorporación laboral.

La necesidad de controlar los costes de horas de trabajo perdidas por enfermedad ha supuesto un incentivo para introducir programas

en el lugar de trabajo. El informe de los EE.UU. señala que los costes por horas perdidas a causa de enfermedades crónicas, más que por trastornos de tipo traumático, han llevado a un crecimiento de los programas de intervención de las empresas, a la promoción de la sanidad y la ergonomía en el sector industrial, con particular énfasis sobre la intervención precoz.

8.3.2. *Acuerdos internos*

En Canadá, los sindicatos han realizado una importante labor al solicitar cláusulas de rehabilitación y reincorporación en los convenios colectivos. Existe evidencia en grandes empresas alemanas con fuerte representación sindical de presiones para conseguir acuerdos internos sobre el empleo de personas con discapacidades graves y de personas con limitaciones de salud en general. Tales acuerdos reflejan la implantación de las normas de la ley de personas con discapacidades graves.

En Francia, la conservación del empleo se incluye en la política de contratos. Basada en la ley de 1987, las empresas cubiertas por ella pueden firmar acuerdos que les exoneran del pago de contribuciones si lo aprueban las autoridades. Las empresas tienen la obligación de adoptar dos de los cuatro planes relativos a los trabajadores con discapacidad: contratación, rehabilitación y formación, adaptación a los cambios tecnológicos y conservación. A finales de 1995, casi el diez por ciento de las empresas del sector privado vinculadas a la obligación de empleo tenían planes para la conservación del empleo.

8.3.3. *Requisitos legales*

Los requisitos legales más importantes que fomentan y apoyan las actividades de conservación del empleo en las grandes empresas norteamericanas, parecen ser las leyes sobre compensación de trabajadores, que incluyen requisitos de readmisión y adaptación para trabajadores con discapacidad recogidos en algunas leyes de compensación canadienses. Los requisitos de adaptación de la ADA y las recientes normativas de Canadá relacionadas con los derechos humanos parecen influir sobre el fomento del apoyo a trabajadores con discapacidad que no tienen cobertura de los programas de compensación de trabajadores. Estas normativas obligan a la colaboración de empresas y empleados.

8.3.4. *Reputación de la empresa*

Por encima de la influencia de la ley, la reputación de la empresa como empleador justo de personas con discapacidad puede resultar de importancia para el éxito de la misma, especialmente en el caso de empresas que tienen trato con el público o compiten por trabajadores bien cualificados que se preocupan por el tratamiento que puedan recibir. La imagen pública es un importante aspecto para las grandes empresas de Alemania, que intentan demostrar su responsabilidad social hacia los trabajadores con discapacidades graves y otras personas con limitaciones de salud por medio de adaptaciones internas (y así, evitar el desdoro de tener que pagar grandes contribuciones por incumplimiento de la obligación de empleo). La imagen pública es a menudo la extensión de la cultura empresarial hacia el mundo exterior.

8.3.5. *Cultura empresarial*

Un tema común es que la cultura empresarial constituye un factor importante en la emergencia de políticas y actividades que apoyan la conservación del empleo. Parece que los programas han tenido éxito en organizaciones receptivas a los cambios y que adoptan un enfoque inclusivo en los procesos de toma de decisiones, con el apoyo de los altos directivos y también de trabajadores y supervisores. En pequeñas empresas, puede ser crítico el compromiso personal de los dueños o directivos, que a veces se deriva de la experiencia personal de discapacidad.

8.3.6. *Interacción*

La interacción es compleja y puede resultar confuso el aislar elementos de motivación independientes. El informe de los EE.UU. señala que, mientras que gran parte del desarrollo inicial de la gestión de discapacidades derivó de los programas de compensación de trabajadores y de la legislación sobre sanidad y seguridad laboral, los beneficios de la reducción de costes aumentó la competitividad y la moral de los empleados ("buena ciudadanía en la empresa") fomentó su extensión. Los requisitos de la ADA y la FMLA tuvieron efectos adicionales y apoyaron la idea de que la gestión de discapacidades suponía rentabilidad económica.

8.4. Enfoques estratégicos

8.4.1. *Gestión de discapacidades en el lugar de trabajo*

El término "gestión de discapacidades en el lugar de trabajo" es cada vez más conocido en los países de habla inglesa. Tal como se articuló en Norteamérica, este proceso, idealmente, vincula a la empresa con la idea de asumir el control y la responsabilidad de prevenir, intervenir y reintegrar a los trabajadores con discapacidad y con la de desarrollar sistemas internos para planificar y coordinar servicios internos.

En los EE.UU., donde el concepto ha avanzado más, la "gestión de discapacidades" todavía se está desarrollando. En su forma más completa, un sistema de gestión de discapacidades se orientará a las ocurridas tanto fuera como dentro de la actividad laboral e incluirá tanto al personal de las centrales de las empresas como al personal de campo, supervisores y empleados. Tendrá cobertura para discapacidades mentales y físicas. Los modelos más completos incluyen programas de seguridad para empleados, asistencia relativa a la ergonomía, clínicas internas, programas de "bienestar", asistencia a los empleados (orientación confidencial), coordinación de reclamaciones de compensación, gestión de casos individualizada y programas de modificación o reincorporación gradual. También se incluyen actividades como el mantenimiento de un sistema de datos adecuado y la educación de supervisores y otros empleados sobre la gestión y la prevención de las discapacidades. El éxito depende del hecho de que la responsabilidad sobre la gestión de discapacidades recaerá sobre el conjunto de la organización, con el apoyo y el compromiso de todos los niveles de directivos y empleados, y no se limita al departamento de recursos humanos u otra unidad semejante.

El ideal es un sistema integrado, en lugar de actividades descoordinadas. Una enfoque común es formar un equipo multidisciplinar de gestión de discapacidades. La coordinación interna entre departamentos (médico, de sanidad y seguridad laboral, recursos humanos, vicepresidencias y sindicatos) puede facilitarse con la figura de un "director de discapacidades", un miembro cualificado del departamento de recursos humanos, un miembro del equipo de salud laboral o un representante del servicio de seguridad laboral o de los sindicatos. Dónde ubicar a tal persona dependerá, en parte, de las oportunidades de colaboración en el desarrollo de la política empresarial a nivel de estrategia.

8.4.2. *Reducción del absentismo laboral*

En Europa, la política empresarial se encuadra típicamente en la prevención y la reducción del absentismo laboral. Parece que se da especial énfasis a la evaluación y el control del absentismo; las actividades de prevención dentro del lugar de trabajo, tales como la mejora del entorno laboral y la promoción de la salud y el bienestar y el apoyo personal a la reincorporación son menos comunes. Las empresas no suelen combinar estos elementos de una estrategia general ni integrarlos dentro de sus políticas y prácticas empresariales.

Las investigaciones llevadas a cabo en Europa sugieren que es posible y recomendable adoptar un enfoque estratégico, integrado en los sistemas de gestión. Los elementos recomendados de prácticas justas guardan estrecha relación con los ideales de gestión de discapacidades, e incluyen: un enfoque sistemático, un equipo de coordinación de los proyectos, apoyo activo a todos los niveles de la dirección, cooperación activa del departamento de recursos humanos y los servicios de salud laboral, colaboración de los consejos laborales, los comités de salud y seguridad laboral y los sindicatos, participación activa de los trabajadores, buena información, comunicación e integración⁴¹.

Una estrategia basada en la reducción de los costes del absentismo laboral puede ser importante en los sistemas en los que los costes de las compensaciones por daños, enfermedades o discapacidades laborales y los subsidios por enfermedad no corren directamente a cargo de la empresa. Según señala el estudio europeo, el paquete de medidas debe estar equilibrado para incluir medidas centradas en la persona y en el trabajo y también intervenciones para reducir las barreras a la reincorporación al trabajo. Los informes de algunos países del estudio llaman la atención sobre los probables efectos adversos que pueden tener sobre la salud los mecanismos orientados a la prima de trabajadores por bajo absentismo o, contrariamente, su penalización por elevado absentismo.

8.5. **Apoyo a las estrategias empresariales**

Las estrategias empresariales de retención del empleo (tanto las encuadradas dentro de la gestión de discapacidades como la preven-

⁴¹ GRÜNDEMANN, R.W.M. y VUUREN, C.V. VAN (1997): *Preventing Absenteeism in the Workplace: European research report*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions.

ción del absentismo) funcionan a modesta escala en la mayoría de los países estudiados, a excepción de los EE.UU. Las empresas, generalmente, carecen de información sobre su potencial valor y de los conocimientos básicos para implantar programas en el lugar de trabajo. En los EE.UU. y Canadá, ha sido importante la actuación de ciertos organismos externos, tales como el Washington Business Group on Health y el Canadian Institute of Disability Management and Research, así como otras organizaciones de empresas, de recursos humanos e institutos de investigación financiados por las juntas de compensación de trabajadores y organizaciones de proveedores.

Algunos grupos y empresas importantes de Francia colaboran con AGEFIPH (el organismo encargado de la administración de los fondos derivados de los sistemas de cuota y contribución) para implantar programas activos de retención del empleo; por ejemplo, un importante grupo de empresas industriales firmó un "acuerdo marco" con el objeto de conservar a los trabajadores con discapacidad en puestos de producción. Este modelo de colaboración entre empresas y organismos públicos externos tiene potencial de transferibilidad.

En general, parece que los gobiernos, fondos de seguros y otros organismos de financiación tienen la función de instituir programas de acción nacional para fomentar y apoyar los esfuerzos realizados por las empresas.

8.5.1. *Apoyo a la pequeña empresa*

Generalmente, son las grandes empresas las que, inicialmente, han proporcionado las respuestas más generalizadas a las necesidades de las personas con discapacidad. Este se ha reflejado históricamente en el crecimiento de los programas de asistencia a empleados y los de gestión de discapacidades. Una vez demostrados los resultados económicos en las grandes empresas, las pequeñas empresas deberían imitar los rasgos más característicos de los programas efectivos. Mientras que es universalmente reconocido que hay muchas oportunidades de empleo en pequeñas empresas, éstas están peor equipadas para responder a las necesidades de retención del empleo para personas con discapacidad. Los programas desarrollados en las grandes empresas deben adaptarse para satisfacer las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, que deben contar con el apoyo de los modelos de información y "buenas prácticas" y con ayuda para su implantación.

8.5.2. *Desarrollo de estándares*

La gestión de la discapacidad es idiosincrásica y las prácticas varían de unas empresas a otras. En los EE.UU. no hay estándares de prácticas justas a nivel gubernamental. En su lugar, las prácticas justas evolucionan constantemente en el sector privado por medio de grupos de empresas, aseguradoras y sindicatos; la mayoría parecen tener relación con los departamentos de recursos humanos de las grandes empresas. Las recomendaciones externas y los estándares no se han elaborado en los sistemas en los que las empresas tienen la responsabilidad de mejorar las condiciones laborales y planificar e implementar programas de reincorporación laboral. Se necesita más investigación para explorar las prácticas de las empresas como primer paso para establecer un código deontológico.

8.6. **Obstáculos para la efectividad de las estrategias empresariales**

8.6.1. *Obstáculos internos al sistema*

En algunos países se observa que la relajación de las leyes de seguridad laboral, en combinación con el excedente de mano de obra, supone que las empresas no conceden prioridad a la conservación de empleados que quedan en situación de discapacidad. Las empresas pueden eludir su responsabilidad mediante contratos de corta duración para personas con discapacidad.

En algunos sistemas, muchas empresas asumen que sólo los programas sociales tienen responsabilidad sobre la asistencia a personas con discapacidad una vez quedan imposibilitadas para realizar una actividad laboral en la empresa. Como consecuencia, la responsabilidad de adaptar o conservar los trabajadores que han sufrido daños, enfermedades o discapacidades no forma parte de las competencias de la empresa. Este es más patente en los casos en que no existe un sistema de subsidios independiente para cuestiones laborales, donde los costes de los tratamientos médicos son responsabilidad directa del estado y donde hay una relativamente fácil progresión a los servicios de los seguros sociales y los de subsidios.

El cálculo de primas según el historial de partes que asumen muchos sistemas de compensación de trabajadores puede dar lugar a prácticas que eviten la presentación de reclamaciones en empresas, lo que, a su vez, puede llevar a una relación acusatoria entre

la empresa y el empleado, a retrasos en la intervención para la rehabilitación y otros obstáculos para la conservación del empleo y la reincorporación. Algunos de los sistemas de compensación fomentan que los trabajadores que han sufrido daños amplíen su periodo de baja para conseguir las mejores condiciones de compensación aunque se creen obstáculos a la intervención precoz. Por otro lado, se sugiere que los incentivos económicos a las empresas pueden hacer que el trabajador se reincorpore demasiado pronto y sin el debido apoyo a largo plazo.

Un factor recurrente en este estudio, si bien característico de los EE.UU., Canadá y Nueva Zelanda, es el diferente tratamiento que se da a las personas en los sistemas de compensación de trabajadores y de accidentes laborales y seguros privados y el que se da a las personas que no cuentan con seguro alguno. Esto supone un obstáculo a la hora de adoptar un enfoque generalizado de la gestión de discapacidades en el lugar de trabajo, ya que se necesitan distintos procedimientos de gestión de reclamaciones y las empresas pueden aplicar sus criterios a la hora de responder a daños no relacionados con la actividad laboral; sin embargo, en los EE.UU. se intenta integrar los dos sistemas. La legislación anti-discriminación y otros requisitos de adaptación actúan como fuerzas compensatorias en los EE.UU. y Canadá, ya que los sindicatos ejercen presión a favor de un tratamiento más equitativo.

8.6.2. *Definición y evaluación de la discapacidad*

La falta de uniformidad en la categorización de la discapacidad puede hacer que las empresas tengan que responder de diferente modo según la persona sufra daños, enfermedades o discapacidades relacionados o ajenos a la actividad laboral, o queden cubiertos por la legislación anti-discriminación u otras medidas legislativas de protección del empleo. Las definiciones y valoraciones de discapacidad varían y, a veces, son contradictorias. Los diferentes sistemas de seguros reflejan las diferentes definiciones de discapacidad, la cantidad de los subsidios, la duración de los mismos, y las circunstancias en las que se interrumpen los beneficios y servicios.

La mayoría de los países tienen leyes que no proporcionan la misma protección del empleo para personas con discapacidades no visibles, tales como drogodependencias y alcoholismo, con enfermedades mentales o síndromes crónicos y la respuesta de las empresas es contradictoria y a veces acusatoria.

Claramente, un problema universal de todas las naciones estudiadas es el papel de los facultativos médicos en las decisiones relativas a la reincorporación. A menudo, los médicos no pueden determinar la capacidad funcional de una persona de forma objetiva y válida y tienen poca experiencia en el mundo laboral. La mayoría de las empresas, así como las aseguradoras públicas y privadas, demandan certificación médica para acceder a sus servicios, pero las iniciativas de mayor éxito son aquellas que se centran más en las demandas físicas del empleo y no asumen que la discapacidad laboral vaya en función de la condición médica de la persona. La mayor parte de las intervenciones relacionadas con la rehabilitación se centran en la persona y no consideran los cambios del entorno laboral y de la tecnología en la conservación del empleo. Deben revisarse los modelos de retención del empleo que definen la discapacidad en función de la relación entre la persona, el entorno y la tecnología.

8.6.3. *Obstáculos en la empresa*

Las empresas no tienen necesariamente que contar con la experiencia relevante en la gestión de la discapacidad, aunque se están dando cursos especializados de gestión de discapacidades fuera de los EE.UU., especialmente en Canadá y el Reino Unido. Los servicios de sanidad laboral no suelen ser frecuente y los profesionales de esta área pueden tener conocimientos limitados sobre las soluciones que se pueden dar en el lugar de trabajo. Algunos países señalan la limitada formación para personal encargado de la seguridad laboral, los sindicatos y los representantes de las personas con discapacidad. Sin embargo, en Francia, AGEFIPH financia los principales programas de formación y concienciación relacionados con la conservación del empleo para consejos laborales y sindicatos.

La reincorporación laboral puede contemplarse como un fin en sí misma y no como mecanismo para apoyar a los trabajadores con discapacidades a largo plazo. Las estrategias de intervención precoz, que a menudo provocan la reincorporación del trabajador antes de su completa recuperación, pueden requerir seguimiento médico para prevenir la aparición de más daños.

El rechazo de los compañeros al trabajador reincorporado debe mitigarse por medio de actividades de concienciación a favor del cambio de actitudes. Algunos países señalan intervenciones demasiado lentas, una vez ocurridos los incidentes. En algunos sistemas, las

oportunidades de adaptar a los trabajadores reincorporados se ven limitadas por los convenios con los empleados. Puede considerarse a los asistentes como ventajas injustas para los trabajadores con discapacidad y la limitación de tareas también puede verse así.

La figura del supervisor suele identificarse como un factor crítico en la implantación de una estrategia de retención del empleo. Sin embargo, las prácticas estudiadas, tales como añadir al resto de los trabajadores el trabajo que no se ha realizado por causa de absentismo, reducen el interés de los supervisores por la retención de los trabajadores menos productivos. El supervisor debe estar motivado para desarrollar e implantar adaptaciones del entorno laboral y sistemas de apoyo para promocionarlos frente a sus superiores. Los mecanismos podrían desarrollarse para que los supervisores fueran responsables de las consecuencias de apoyar o no apoyar las actividades de retención del empleo.

La atribución de los costes relacionados con la disminución de la productividad al departamento de la persona con discapacidad puede inhibir el regreso a su unidad originaria. En ejemplo es una empresa alemana que estableció un centro de coste especial al que asignó a los trabajadores que quedaban en situación de discapacidad; los costes se asimilaron a los gastos generales, en lugar de al departamento de estas personas. En los EE.UU. y Canadá, se impone el argumento contrario, que la falta de responsabilidad general de cada departamento sobre los costes de la *no* conservación de un empleado con discapacidad hace que las empresas no tengan incentivos para conservar a tales trabajadores.

8.7. Valoración de resultados

Ha habido poca investigación sobre los resultados de los programas de las empresas. La cuestión de las ayudas a personas con discapacidad se ha orientado de manera errónea, pues se centraba en variables cuantitativas (reducción de horas de trabajo perdidas, reducción de las primas de compensación y aumento de la productividad) en vez de en variables cualitativas que reflejasen la mejora de la calidad de vida de los trabajadores con discapacidad. Muy pocas veces se integran en la investigación las perspectivas de las personas con discapacidad de participar en los programas. La limitada investigación que hay disponible, parece apoyar los beneficios sociales y económicos que se derivan de la participación en programas de gestión de discapacidades.

Aunque se ha documentado que la intervención precoz puede ser un importante factor en la reducción del periodo de recuperación y la reincorporación, hay evidencia de que, para una efectiva conservación de la capacidad laboral a largo plazo, esta intervención precoz debe ir acompañada de apoyo continuado en el empleo. Los casos que dan mejores resultados son aquéllos en los que el trabajador se reincorpora con adaptaciones y apoyo continuado por parte de la empresa y de los seguros. Debe ponerse mayor atención sobre los resultados a largo plazo y los factores relacionados con el puesto de trabajo.

8.8. Factores clave de las estrategias empresariales

- Las empresas han desarrollado prácticas informales y políticas formales en respuesta a la aparición de discapacidades. Antes de embarcarnos en una estrategia de apoyo a las empresas en relación con el desarrollo de prácticas justas, debemos examinar desde dentro los obstáculos y las oportunidades y comprender las necesidades y las prioridades de la empresa. Esto requiere la participación activa de todos los elementos empresariales y también un enfoque de investigación que suponga un beneficio tanto para las empresas como para la comunidad en general.
- En los países estudiados, las empresas están desarrollando nuevos modos de tratar la aparición de discapacidades tanto por razones de negocio como en respuesta a los requisitos impuestos por las políticas nacionales. El resultado no es sólo un aumento de los servicios proporcionados internamente en las empresas, que anteriormente eran competencia de organismos externos, sino también el crecimiento de nuevas formas de servicios diseñados para prevenir las discapacidades y para gestionarlas una vez aparecidas. Se necesitan mecanismos para fomentar la transferencia de prácticas beneficiosas a otros sistemas y países.
- Está aumentando el interés por los tipos de gestión de discapacidades que combinan la actividad de las empresas con las de los demás elementos que toman parte en la prevención, intervención precoz y reintegración de los trabajadores con discapacidad. Deben elaborarse diferentes modelos de coordinación y explorarse su efectividad en diferentes contextos. También deben diseñarse modelos adaptados a las necesidades de las pequeñas empresas.

- Las empresas necesitan información sobre el potencial valor de los diferentes modos de gestionar la discapacidad. Los organismos externos que ofrecen financiación y experiencia y pueden trabajar en colaboración con las empresas, tales como el Fondo francés AGEFIPH, parecen tener potencial para ello.
- La gestión de las discapacidades es idiosincrásica y aunque están evolucionando los estándares de prácticas justas, especialmente en los EE.UU., no se han creado estándares y recomendaciones externas a nivel gubernamental. Las empresas, aseguradoras y sindicatos, al igual que las organizaciones de trabajadores con discapacidad tendrán una importante labor en el desarrollo de códigos deontológicos.
- Los incentivos a las empresas para desarrollar estrategias de conservación del empleo dependen, en parte, de la necesidad de controlar los costes que supone el absentismo laboral y sus consecuencias sobre la productividad. Una estrategia basada en la reducción de los costes del absentismo puede resultar útil en aquellos sistemas en los que los gastos derivados de las compensaciones por enfermedad, daños o discapacidad no corren directamente a cargo de la empresa.
- En algunos sistemas, la intervención de las empresas a la hora de apoyar la conservación del empleo se centra en los trabajadores de mayor valor para la empresa. Los sindicatos, las organizaciones de trabajadores con discapacidad y los requisitos externos orientados a evitar el trato discriminatorio constituyen grandes fuerzas compensatorias.
- Los resultados de los programas empresariales dirigidos a los trabajadores con discapacidad no se han estudiado suficientemente, sino que la investigación se ha centrado en los resultados cuantitativos. Existe evidencia de que, para que la intervención precoz sea efectiva, debe ir acompañada de apoyo continuado en el trabajo. Debe prestarse atención a los resultados a largo plazo y los factores relacionados con el entorno laboral.

9. DESARROLLO DE ESTRATEGIAS

Hasta ahora hemos identificado los factores clave relacionados con los cinco temas de nuestro estudio. En esta última sección, señalaremos las cuestiones más importantes de los países estudiados.

Trabajo a tiempo parcial

En términos generales, se observa un crecimiento del empleo a tiempo parcial que, en algunos países, se fomenta en la política nacional. Existe evidencia de medidas de ayuda y compensación cada vez más directamente orientadas a la necesidad de las personas con discapacidad de este tipo de empleo. Fuera del ámbito empresarial, los servicios de apoyo al empleo y de oferta de adaptación del puesto y la actividad laboral deben orientarse a apoyar el empleo a tiempo parcial en general, y a las oportunidades de combinar el empleo con las ayudas disponibles en particular.

La pequeña empresa

Las pequeñas empresas se encuentran en situación marginal en la mayoría de las políticas y los programas de apoyo a la conservación del empleo y la reincorporación. Aunque se han detectado notables éxitos en el ámbito de la pequeña empresa (como el programa del Fondo francés AGEFIPH), éstas tienen menor capacidad de soportar los costes de un trabajador con discapacidad, pocos incentivos para hacerlo y limitados recursos para informarse y utilizar fuentes externas. Deben diseñarse estrategias de conservación del empleo específicamente para pequeñas empresas, por ejemplo, ofreciendo financiación más generosa para adaptación de trabajadores con discapacidad.

Apoyo equitativo a la conservación del empleo

Según el tema de la conservación del empleo se va integrando en el mundo empresarial y la oferta directa de los organismos estatales va perdiendo relevancia, aumenta la disponibilidad de criterios para las empresas. Particularmente en los casos en los que las medidas de conservación del empleo están condicionadas por la necesidad de reducir los costes, los empleados de mayor valor pueden tener más fácil acceso a los servicios en detrimento de los trabajadores menos cualificados y más fáciles de sustituir. Podrían solucionarse, en parte, las desigualdades adaptando los incentivos a las empresas. La defensa en el puesto de trabajo y la legislación anti-discriminación en el empleo parecen ser importantes mecanismos para contrarrestar la tendencia a seleccionar los empleados de más valor.

Desincentivos a la contratación de trabajadores con discapacidad

La selección de riesgos es un efecto común a las políticas de protección del empleo de personas con discapacidad y de las que fomentan o exigen que las empresas conserven a los empleados que quedan en situación de discapacidad. Parece más posible que las empresas apliquen en el proceso de selección criterios que eviten la contratación de personas que sufren riesgo de quedar en situación de discapacidad y que resultarían costosas para la empresa. Esta situación podría evitarse por medio de legislación anti-discriminación, si bien este tipo de prácticas no puede eliminarse completamente, o bien por medio de mecanismos que sufraguen los costes que los empleados con niveles de absentismo elevados suponen para la empresa.

Apoyo a largo plazo para trabajadores con discapacidad

Las políticas de intervención precoz y de reincorporación no siempre protegen los intereses de los trabajadores con discapacidad y deben estar complementadas por seguimiento médico y apoyo a largo plazo en el empleo. Igualmente, las estrategias de conservación del empleo no deberían excluir la conservación del empleo de las personas que quedaron en situación de discapacidad antes de acceder al empleo.

Apoyo de la actividad empresarial

Los servicios externos han de orientarse al apoyo de la empresa en el momento en que ésta lo necesita y en permitir que la misma reubique sus propios recursos para apoyar a los trabajadores con discapacidad. Debe simplificarse el acceso a la orientación y a los servicios de adaptación del empleo y el puesto de trabajo; también deben coordinarse los recursos para facilitar su uso directo. Debe fomentarse la orientación ergonómica y prestarse mayor atención a la relación entre personas, tecnología y trabajo.

Identificación de grupos excluidos

Una estrategia de conservación del empleo y de reincorporación debe considerar principalmente al tipo de personas al que va dirigida. AL centrarse en la intervención precoz y la reincorporación,

tiende a olvidar a los trabajadores con discapacidades graves que encuentran obstáculos en su reincorporación al mercado laboral, por ejemplo después de un accidente o una enfermedad de larga duración. AL centrarse en ausencias a corto plazo, ignora también la situación de los trabajadores cuyo empleo continuado se ve amenazado por enfermedades que no se han manifestado durante el periodo de baja.

Coordinación de los elementos que intervienen en el proceso

La necesidad de mejorar la coordinación entre las múltiples partes es un factor esencial en esta área de estudio. La obtención de programas coordinados es cada vez más problemática, ya que las diferentes partes tienen diferentes objetivos y filosofías.

Mantenimiento del puesto de trabajo

Según aumenta el interés por la intervención precoz y la rehabilitación, el garantizar el retorno de un empleado con discapacidad se convierte en un factor crítico. La efectividad de los diferentes enfoques a la vinculación de la protección del empleo con la percepción de ayudas y compensaciones constituye un área de estudio, al igual que el papel de los organismos que proporcionan tales ayudas y compensaciones para facilitar la reincorporación. Deben identificarse los costes que supone para la empresa el mantener el empleo para los trabajadores que pueden reincorporarse y buscarse mecanismos para garantizar que no es un obstáculo económico para la empresa.

Adaptación a la discapacidad

Los requisitos de adaptación (adaptar el trabajo y el puesto para que la persona con discapacidad no quede en situación desventajada) es un factor clave dentro de una estrategia coherente de conservación del empleo. Los sistemas de compensación que dan prioridad a la retención del empleo parecen estar reforzados por la inclusión de requisitos de adaptación. Incluir tales requisitos en los sistemas de compensación y en la legislación anti-discriminación reduce la desigualdad de trato entre las personas que tienen cobertura de los programas de compensación y los que carecen de ella. En ausencia de requisitos con carácter legal, debería concienciarse a las empresas de que es económicamente rentable invertir en adaptación. Una cuestión

a debatir es quién tiene responsabilidad sobre la financiación de las adaptaciones individualizadas.

Lecciones que aprender de las estrategias empresariales

Un factor fundamental de este Proyecto es la relación entre las políticas y prácticas de las empresas y la política y la normativa nacional. En todo el estudio, las empresas están desarrollando nuevos modos de gestionar la aparición de discapacidades y sus consecuencias. Debe desarrollarse la relación entre las empresas y los diseñadores de las políticas para facilitar el intercambio de prácticas útiles en los sectores público y privado. Este proyecto intenta estimular y desarrollar tal intercambio por medio de la activa participación de las empresas, de las organizaciones de personas con discapacidad y de las políticas en la fase dos del mismo.

APÉNDICE

Tabla 1. GASTOS PÚBLICOS Y CONTRIBUCIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN LOS PROGRAMAS DEL MERCADO LABORAL

Categoría de programas	Canadá 96-97		Francia 1995		Alemania 1996		Países Bajos 1996		NZ 95-96		Suecia 95-96		RU(a) 95-96		EE.UU. 95-96		Australia 95-96	
	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI
1. Servicios y Administración Pública de Empleo.	0,20		0,15		0,24		0,36		0,13		0,25		0,20		0,07		0,24	
2. Formación sobre el mercado laboral	0,21	1,9	0,38	3,5	0,45	1,6	0,12	0,4	0,33	..	0,51	3,4	0,10	1,0	0,04	0,7	0,15	4,8
a) Formación para adultos desempleados y grupos de riesgo	0,21	1,9	0,34	2,8	0,45	1,6	0,12	0,4	0,33	..	0,50	2,8	0,09	0,9	0,04	0,7	0,14	4,2
b) Formación para adultos desempleados	—	—	0,04	0,7	—	—	—	—	—	—	0,02	0,6	0,01	—	—	—	0,01	0,6
3. Medidas para la juventud	0,03	0,5	0,25	2,8	0,07	0,7	0,09	0,8	0,09	..	0,11	2,5	0,12	1,0	0,03	..	0,06	1,3
a) Medidas para jóvenes desempleados y desaventajados	0,01	0,2	0,09	1,0	0,06	0,4	0,07	0,3	0,02	1,3	0,11	2,5	—	—	0,03	0,4	0,03	0,4
b) Apoyo para aprendizaje y otras formas de formación para jóvenes	0,02	0,3	0,17	1,9	0,01	0,3	0,03	0,5	0,08	..	—	—	0,12	1,0	..	..	0,03	0,9
4. Empleo subvencionado..	0,08	0,3	0,42	4,4	0,40	1,4	0,26	..	0,13	..	0,67	5,5	0,02	0,1	0,01	..	0,31	2,5
a) Subvenciones para el empleo regular en el sector privado	0,02	-	0,16	2,3	0,07	0,2	0,13	..	0,09	1,3	0,17	1,5	—	—	—	..	0,06	1,2
b) Apoyo a desempleados para la formación de empresas	0,04	0,1	0,04	0,3	0,03	0,2	—	—	0,01	..	0,07	0,4	0,01	—	—	—	0,03	0,1
c) Creación directa de empleo (público o sin ánimo de lucro	0,03	0,2	0,22	1,8	0,30	1,0	0,13	..	0,03	0,9	0,43	3,6	0,01	0,1	—	0,1	0,22	1,2

Tabla 1. GASTOS PÚBLICOS Y CONTRIBUCIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN LOS PROGRAMAS DEL MERCADO LABORAL (continuación)

Categoría de programas	Canadá 96-97		Francia 1995		Alemania 1996		Países Bajos 1996		NZ 95-96		Suecia 95-96		RU(a) 95-96		EE.UU. 95-96		Australia 95-96	
	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI	Gto	PI
5. Medidas para personas discapacitadas	0,03	..	0,09	0,4	0,27	0,3	0,54	0,1	0,03	1,7	0,71	0,9	0,03	0,2	0,04	..	0,07	0,7
a) Rehabilitación profesional	0,03	—	0,03	0,4	0,14	0,3	—	—	0,01	0,7	0,08	0,6	-	0,1	0,04	—	0,03	0,3
b) Empleo para personas discapacitadas	-	..	0,06	..	0,14	-	0,54	0,1	0,02	1,1	0,62	0,3	0,02	0,1	-	-	0,04	0,4
6. Subsidios de desempleo	1,31	..	1,43	..	2,37	..	3,41	..	1,16	..	2,27	..	1,33	..	0,34	..	1,29	..
7. Jubilación anticipada por cuestiones del mercado laboral	0,01	..	0,36	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	1,87	—	3,09	—	3,80	—	4,78	—	1,87	—	4,52	—	1,79	—	0,54	—	2,14	—
Medidas pasivas (6 y 7) ...	1,31	—	1,79	—	2,37	—	3,41	—	1,16	—	2,27	—	1,33	—	0,34	—	1,29	—
Medidas activas (1-5)	0,56	2,7	1,30	11,2	1,43	3,9	1,37	—	0,71	—	2,25	12,2	0,46	2,3	0,19	—	0,84	9,2

Notas: Gto = Gasto público como porcentaje del PIB. PI = Contribución de los participantes como porcentaje de la mano de obra

a) Irlanda del Norte excluida

.. Datos No disponibles

— Nada o menos de la mitad del último dígito utilizado

Fuente: OCDE (1997) Employment outlook 1997, Tabla K

Tabla 2. ESTRUCTURA Y TENDENCIA DEL MERCADO LABORAL

	Mano de Obra'		Participación de la mano de obra (%)						Distribución por sector civil (%) ² 1994		
	Total (1000s) 1996	Crecimiento anual (%) 1980-1996	Total		Hombres		Mujeres		Agrícolas, forestales y pesqueras	Industria	Servicios
			1980	1996	1980	1996	1980	1996			
Canadá	15.796	1,6	49,6	53,8	60,1	59,0	39,1	47,6	4,1	22,6	73,3
Francia	26.046	0,6	44,2	45,4	54,2	51,0	34,7	38,7	4,9	26,7	68,4
Alemania ^a	40.935	0,6	47,8	49,8	60,2	59,4	36,6	41,1	3,3	37,6	59,1
Países Bajos	7.250	1,6	39,9	46,5	55,1	56,5	24,9	36,8	4,0	23,0	73,0
NZ	1.780	1,9	42,5	50,1	56,1	55,8	29,1	43,2	10,4	24,9	64,6
Suecia	4.769	2,4	50,6	54,1	57,4	57,0	44,0	51,3	3,4	25,0	71,6
R.U.	28.967	1,3	47,8	50,1	60,0	57,6	36,3	42,4	2,1	27,7	70,2
EE.UU.	136.884	1,4	48,5	51,4	58,2	56,4	39,1	45,4	2,9	24,0	73,1
Australia	9.144	2,0	45,9	51,0	58,1	58,0	33,7	43,3	5,1	23,5	71,4

Notas: La población económicamente activa se define como el total de personas de ambos sexos que constituyen la oferta de mano de obra para la producción de bienes o servicios. Las prácticas nacionales varían en el tratamiento de grupos tales como las Fuerzas Armadas, miembros de grupos religiosos, demandantes de primer empleo y actividades económicas temporales. La tasa de participación de la mano de obra se define como el porcentaje de adultos económicamente activos de cada sexo (edades 15-64)

^a En este apéndice, los datos de 1992 en adelante se refieren a la Alemania Unificada a menos que se exprese lo contrario.

Fuente: ¹OIT (1997) World Labour Report 1997-98; ²OCDE (1996) Labour Force Statistics 1974-1994

Tabla 3. POBLACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA MANO DE OBRA

	Población 1995 ¹			Participación de la mano de obra (%) 1996 ²						Índice de dependencia de personas mayores ^{3b} Estimado para el 2000	
	Total (1000s)	Edad de la población % de la población total			Hombres			Mujeres			
		Menos de 15	15-64	65 y más	15-24	25-54	55-64	15-24	25-54		55-64
Canadá	29.606	20,2	67,7	12,0	63,5	91,0	59,3	59,5	76,4	36,9	18,2
Francia	58.141	19,5	65,4	15,1	32,4	95,2	42,3	25,9	77,8	31,3	23,6
Alemania	81.662	15,9 ^c	68,1 ^c	16,0 ^c	58,5 ^d	92,5 ^d	52,7 ^d	52,7 ^d	72,1 ^d	28,1 ^d	23,8
Países Bajos	15.457	18,4 ^c	67,4 ^c	13,4 ^c	61,3	92,7	42,2	60,9	67,5	20,5	20,8
Nueva Zelanda	3.580	23,3 ^c	65,1 ^c	11,7 ^c	70,9	92,0	69,0	64,0	73,2	42,8	17,1
Suecia	8.827	18,8 ^c	63,7 ^c	17,5 ^c	48,9	90,0	72,2	46,7	85,5	65,0	26,9
Reino Unido ^e	58.613	19,5 ^c	64,8 ^c	15,7 ^c	75,3	91,9	62,9	65,8	74,5	40,2	24,4
EE.UU. ^e	263.057	21,9	65,3	12,7	70,2	91,6	67,0	62,2	76,1	49,6	19,0
Australia ^f	18.054	21,6	66,6 ^c	11,8 ^c	72,9	91,5	60,3	67,6	69,2	28,6	16,7

Notas:

^a La tasa de participación de mano de obra se define como el porcentaje de adultos económicamente activos en cada grupo de edad.

^b Población de más de 65 años como porcentaje de la población en edad laboral

^c Datos de 1994

^d Datos de 1995

^e El grupo de edad 15-24 corresponde a 16-24

^f El grupo de edad 55-64 corresponde a 55 en adelante

Fuentes:

¹ Labour Force Statistics 1975-1995, OCDE Paris 1997.

² OCDE (1997) Employment Outlook 1997, Tabla C

³ Ageing in OECD countries, Social Policy Studies, No. 20 1996, Tabla A3

Tabla 4. DESEMPLEO 1996-97

Tasas de desempleo estándar diciembre 1998 ¹	Tasa de desempleo 1996 ²						Incidencia del desempleo a largo plazo a partir de datos de estudios ³ 1996 ²				
	Hombres			Mujeres			Hombres-% de hombres desempleados		Mujeres-% de mujeres desempleadas		
	15-24	25-54	55-64	15-24	25-54	55-66	6 meses y más	12 meses y más	6 meses y más	12 meses y más	
Canadá	8,6	17,5	8,7	7,8	14,6	8,5	7,6	28,5	15,3	26,7	12,1
Francia	12,3	22,1	9,3	8,6	31,9	13,0	8,6	58,6	37,1	64,0	41,6
Alemania ^b	10,0	8,4	7,0	15,2	7,5	9,3	23,0	62,9	45,6	68,0	51,0
Países Bajos	4,7 ^c	11,3	4,3	3,5	11,6	7,5	5,1	81,2	53,5	81,5	45,0
NZ	6,8 ^d	12,3	4,7	4,3	11,0	5,1	2,7	40,2	23,8	36,5	20,7
Suecia	9,1	16,7	7,4	8,6	14,5	6,7	6,5	40,3	18,5	36,0	15,5
R.U.	6,6	17,8	8,0	9,5	11,1	5,6	3,4	63,5	45,9	47,7	28,0
EE.UU.	4,7	12,6	4,2	3,3	11,3	4,4	3,4	18,5	10,4	16,2	8,4
Australia ^c	8,1	15,4	7,2	9,8	14,1	6,4	4,5	50,8	30,9	45,4	24,8

Notas:

^a Aunque los datos del Labour Force Surveys facilitan las comparaciones internacionales, no son perfectos. Las diferencias en el diseño y las preguntas de los cuestionarios, el momento del estudio y la definición de grupos de edad indican que la interpretación debe hacerse cuidadosamente.

^b Las tasas a largo plazo de Alemania corresponden a datos de 1995.

^c El grupo de 55-64 corresponde a 55 en adelante.

Fuente:

¹ OCDE (1997) Quarterly Labour Force Statistics, 1997 No 2; ² OCDE (1997) Employment Outlook 1997, Tablas C e I

Tabla 5. EMPLEO A TIEMPO PARCIAL

	Empleo a tiempo parcial como porcentaje del total						Empleo femenino a tiempo parcial como porcentaje del total		Media de horas reales trabajadas por persona empleada	
	Hombres y mujeres		Hombres		Mujeres					
Canadá	18,8	18,9	28,6	28,9	10,7	10,7	68,8	69,1	1737	1732
Francia	14,9	16,0	27,8	29,5	4,6	5,3	82,7	81,7	1635	1645
Alemania ^a	15,8	16,3	33,1	33,8	3,2	3,6	88,1	87,4	1602	1583
Países Bajos	36,4	36,5	66,0	66,1	16,1	16,1	73,8	73,8	..	..
Nueva Zelanda	21,6	22,4	36,6	37,3	9,7	10,4	75,0	74,3	1851	1838
Suecia	24,9	23,6	41,0	39,0	9,7	9,3	80,1	79,5	1532	1554
Reino Unido	23,8	22,1	44,3	42,7	7,1	5,6	83,6	86,0	1728	1732
EE.UU.	18,9	18,3	7,7	26,9	11,5	10,9	67,3	67,9	1947	1951
Australia	24,4	25,0	42,6	42,6	10,9	11,7	63,2	62,6	1879	1867

Notas: Definiciones nacionales de empleo a tiempo parcial. Ver OCDE Labour and Social Policy Occasional Papers No. 21. The Definitions of Part Time Work for the Purpose of International Comparisons (por publicar).

.. Datos no disponibles

^a Los datos de 1996 corresponden a 1995.

Fuente: OCDE (1997) Employment Outlook 1997, Tablas F y G,

Tabla 6. RETENCIÓN DE EMPLEO Y PROTECCIÓN DEL EMPLEO

	Periodo de empleo fijo en la misma empresa (años) ¹						Percepción de protección en el empleo			
							Porcentaje despreocupado por el futuro de la empresa		Porcentaje de satisfacción	
	Total	Hombres	Mujeres	Edad (15-24)	Edad (15-24)	Edad (15-24)	1992 %	1996 %	1992 %	1996 %
Canadá	7,9	8,8	6,9	1,6	6,5	13,8	74	61	49	45
Francia	10,7	11,0	10,3	1,6	9,0	17,5	72	58	56	41
Alemania	9,7	10,6	8,5	2,4	7,7	16,2	73	64	62	48
Países Bajos	8,7	9,9	6,9	1,8	7,6	16,0	71	66	74	61
Suecia ^a	10,5	10,7	10,4	2,2	8,2	15,9	66	60	49	49
R.U. ^b	7,8	8,9	6,7	2,2	7,0	12,2	62	47	52	43
EE.UU.	7,4	7,9	6,8	1,6	6,2	12,4	60	52	57	47
Australia	6,4	7,1	5,5	1,9	5,9	11,1	69	67	78	67

¹ Periodo de tiempo en que un empleado ha trabajado continuamente en la misma empresa con empleo remunerado.

Datos de las estadísticas nacionales de diferentes encuestas. Nueva Zelanda no se incluye en la serie.

^a 1996

^b Los datos de 1992 corresponden a 1993.

Fuente: OCDE (1997) *Employment Outlook 1997*. Tablas 5.3 y 5.6

Tabla 7. RELACIONES INDUSTRIALES

	Afilicación a sindicatos*		Densidad de afiliación* como porcentaje de:		Cambios en el porcentaje de afiliación* por:		Porcentaje de cobertura por negociación colectiva ^d		Niveles de negociación dominantes en los últimos 10 años
	Año	Afilicación (miles)	Periodo	Personal asalariado	Periodo	Personal asalariado	Año	% de empleados con cobertura de convenios	
Canadá	1993	4.128	1993	37,4	85-93	-0,7	1996	37,0	Empresa/planta
Francia	1995	1.758	1995	9,1	85-95	-37,2	1995	90,0	Nacional/Sectorial
Alemania	1995	9.300	1995	28,9	91-95	-17,6	1996	90,0	Nacional/Sectorial
Países Bajos	1995	1.540	1995	25,6	85-95	-11,0	1996	80,0	Nacional/Sectorial
Nueva Zelanda	1995	362	1995	24,3	86-95	-55,1	1995	23,1	Empresa/planta
Suecia	1994	3.180	1994	91,1	85-94	8,7	1995	85,0	Nacional/Sectorial
R.U.	1995	7.280	1995	32,9	85-95	-27,7	1994	25,6	Empresa/Planta
EE.UU.	1995	16.360	1995	14,2	85-95	-21,1	1995	11,2	Empresa/Planta
Australia	1995	2.440	1995	35,2	85-95	-29,6	1995	65,0	Empresa/Planta

* Los datos se aplican a la definición general de sindicato, que reconoce como objetivo principal la representación de los intereses de empleo y salariales de los trabajadores. Se incluyen sindicatos generales, industriales, artesanales, ocupacionales y empresariales y asociaciones profesionales de empleados cuyas funciones incluyen la negociación y presión sobre legislación y/o autoridades públicas, huelgas, peticiones manifestaciones y acción legal. En la medida de lo posible se ha excluido del informe de la OIT el autoempleo y los miembros desempleados o jubilados

^b Porcentaje de afiliación expresado como proporción de la mano de obra relevante. Este denominador incluye todas las personas cuyo medio de vida es la percepción de un salario, incluidas las empleadas en los sectores públicos y el gobierno.

^c Describen cambios relativos, por ejemplo, la proporción en Nueva Zelanda descendió a la mitad en este periodo.

^d Proporción de empleados con cobertura por convenios colectivos en el sector formal. No incluye autoempleo, trabajo doméstico no remunerado, actividades agrícolas y ganaderas. En 1996, se estimaba en el 37% la cobertura del total de trabajadores (Sólo en Gran Bretaña) según el Labour Market Trends de Junio, 1997

Fuente: OIT (1997) World Labour Report 1997-98. Tablas 1.1, 1.2, 1.3 y 3.1

Tabla 8. CRECIMIENTO REAL DE INGRESOS EN DIFERENTES GRUPOS DE TRABAJADORES DURANTE LOS ÚLTIMOS CINCO Y DIEZ AÑOS^a
(CAMBIOS DE PORCENTAJES) —INGRESOS DE TRABAJADORES A JORNADA COMPLETA—

	Total		Hombres		Mujeres		Edad (20-24)		Edad 25-54)	
	Últimos 5 años	Últimos 10 años	Últimos 5 años	Últimos 10 años	Últimos 5 años	Últimos 10 años	Últimos 5 años	Últimos 10 años	Últimos 5 años	Últimos 10 años
Canadá (1995)	0,7	3,8	-1,4	1,5	6,5	14,1	-2,0	-1,5	-0,4	1,6
Francia (1994)	2,6	7,2	2,1	6,7	4,4	10,0	1,1	1,1	1,1	1,7
Alemania ² (1994)	9,9	21,0	7,6	19,7	15,7	26,1	9,6	19,5	3,0	10,9
Países Bajos ³ (1994)	3,3	9,3	2,7	8,4	7,7	17,1	...	...	...	...
Nueva Zelanda ⁴ (1994)	-0,6	-2,8	-1,3	-4,0	5,8	6,0	...	...	...	...
Suecia (1994)	-2,3	9,3	-2,0	10,8	-0,2	10,0	-9,6	4,2	-3,3	6,5
R.U. (1996)	8,5	23,2	7,8	21,9	11,7	33,4	1,6	13,4	6,0	18,9
EE.UU. (1995)	-0,9	-3,1	-4,8	-6,3	0,2	3,7	-8,2	-11,0	-2,8	-4,8
Australia (1995)	5,5	1,8	5,8	2,7	6,6	3,9	2,3	-4,8	7,9	1,6

^a Todas las series salariales se han deflactado según el índice de precios al consumo del país.

... Datos no disponibles

² Datos relativos sólo a Alemania Federal.

³ Los datos de los últimos 10 años se refieren sólo a los últimos 8.

⁴ Los datos de los últimos 10 años se refieren sólo a los últimos 6.

Fuente: OCDE (1997) *Employment Outlook 1997*, Tabla 1.5

Tabla 9. DAÑOS OCUPACIONALES

	Criterios nacionales sobre daños ocupacionales, etc., aplicados en el Anuario de la OIT ^a	Personas accidentadas		Tasa de daños irreversibles por actividad económica. Total por 100.000 ^a empleados	
		Año		Año	
Canadá	Daños compensados, incluye enfermedades ocupacionales	1995	411,214	1995	6,55
Francia	Daños compensados	1991	787,111	1991	7,4
Alemania	Daños en el territorio de la RFA antes de 3/10/1990. Incluye accidentes en desplazamientos	1993	2199,356	1993	8,0
Países Bajos ^b	Daños registrados ...	1992	64,657	...	...
Nueva Zelanda	Daños compensados hasta marzo del año indicado, incluidos accidentes durante desplazamientos y enfermedades ocupacionales	1994	37,817	1993	5,3
Suecia	Daños registrados, incluidas personas con problemas dentales	1995	33,587	1995	2,3
R.U. ^c	Daños registrados, desde abril del año indicado, accidentes de tráfico excluidos	1995	150,299	1995	1,1

Tabla 9. DAÑOS OCUPACIONALES (continuación)

	Criterios nacionales sobre daños ocupacionales, etc., aplicados en el Anuario de la OIT ^a	Personas accidentadas		Tasa de daños irreversibles por actividad económica. Total por 100.000 ^a empleados	
		Año		Año	
EE.UU.	Daños registrados en empresas con 11 o más empleados, incluidas enfermedades ocupacionales	1991	2963,40	1991	2,1
		1994	135,729	1995	6
Australia	Daños compensados, incluidas enfermedades ocupacionales				

Nota: Los datos obtenidos del Anuario de la OIT se recopilan a partir de las últimas versiones del International Standard Industrial Classification of all Economic Activities; el International Standard Classification of Occupation y el International Standard Classification of Status of Employment.

... Datos no disponibles

^a La cifra original en el informe de la OIT es por cada 1000 personas empleadas.

^b Por cada 1.000.000 horas trabajadas

^c La falta de registro causa problemas de comparación.

Fuente: OIT (1997) Yearbook of Labour Statistics, 1997. Tables 8^a, 8B y 8C.

**POLÍTICAS DIRIGIDAS
ESPECÍFICAMENTE EN ESPAÑA
A ESTIMULAR QUE LAS EMPRESAS
CONTRATEN Y MANTENGAN
EN EL EMPLEO A TRABAJADORES
MINUSVÁLIDOS**

VICENTE MORA GONZÁLEZ

Inspector de Trabajo

SUMARIO

1. MEDIDAS ANTIDISCRIMINATORIAS Y DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA	405
2. RESERVA, MANTENIMIENTO Y RETORNO	408
2.1. La obligación de reserva de empleo	408
2.2. Las obligaciones empresariales con relación al mantenimiento y retorno al empleo de los trabajadores incapacitados	411
2.3. Normas especiales en caso de extinción del contrato de trabajo de un trabajador minusválido	415
2.4. Incentivos públicos para favorecer el retorno al empleo de trabajadores incapacitados	416
3. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS EN EL MERCADO ORDINARIO DE TRABAJO	417
3.1. Formación Profesional	417
3.2. Intermediación Laboral	419
3.3. Contratos formativos y Programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficio	421
3.4. Ayudas a la contratación laboral	423
3.5. Ayudas al autoempleo o a la integración laboral bajo fórmulas de economía social	426
4. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS EN EL MERCADO PROTEGIDO	428
4.1. La relación laboral especial de los trabajadores minusválidos en los Centros Especiales de Empleo	428
4.2. Los Centros Especiales de Empleo: Régimen jurídico y ayudas	431

5. EL FUTURO DE LAS AYUDAS AL EMPLEO	434
6. ASPECTOS INSTITUCIONALES	435
6.1. Evaluación y reconocimiento de la condición de minusválidos	435
6.2. Servicios de rehabilitación, recuperación y empleo.	436
6.3. Participación de los interesados	437
ANEXO ESTADÍSTICO	438

1. MEDIDAS ANTIDISCRIMINATORIAS Y DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA

Nuestra Constitución de 1978 aborda en su artículo 14 la prohibición de establecer discriminaciones «por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». La Jurisprudencia Constitucional ¹ precisó que la relación de elementos discriminatorios no es cerrada y, por tanto, la minusvalía puede constituir una causa real de discriminación que, además, tiene sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados. Así, de forma explícita, el artículo 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo («BOE» del 29-3-1995), prohíbe, en el ámbito de las relaciones laborales, cualquier discriminación en el empleo o una vez empleado que se aplique «por razón de disminuciones físicas, psíquicas y sensoriales, siempre que (los trabajadores) se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate».

La normativa española legitima las medidas que fomenten la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por cualquier tipo de minusvalía, no siendo contradictoria la llamada «discriminación positiva» con el principio de no discriminación antes enunciado, pues nuestra Constitución avala de forma clara que, a partir del reconocimiento de la existencia real de condiciones de desigualdad entre los ciudadanos por múltiples factores, es preciso un compromiso de los poderes públicos en la promoción de la libertad y de la igualdad.

Así, nuestra Constitución aborda los derechos de los minusválidos, particularmente en su artículo 49, ubicado en el Capítulo II del Título I —«Principios rectores de la política social y económica»—, el cual señala:

¹ Sentencia 269/1994, de 3 de octubre.

«Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran y les amparará especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

El alcance de esta disposición abarca aspectos tales como el médico, social o educativo, pero aquí nos interesan los aspectos ligados al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio (art. 35.1 Constitución).

Por otra parte, como corolario del fundamento jurídico de las medidas de discriminación positiva, el artículo 9.2. de la Constitución señala:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En el ámbito internacional, el convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas, ratificado por España el 2 de agosto de 1990, y, en consecuencia, directamente aplicable en nuestro Derecho interno, establece que «las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva... no deberán considerarse discriminatorias». Sin olvidar que el vigente Tratado de la Unión Europea, suscrito en Amsterdam, ha recogido, por vez primera, una cláusula que garantiza la protección jurídica de las personas con discapacidad frente a cualquier tipo de discriminación.

En desarrollo del mandato constitucional se aprobó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Dicha norma afrontó con valentía la integración laboral de los minusválidos (arts. 37 a 48) y ha sido desarrollada por un importante número de normas de diverso rango. Entre ellas destaca el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos, el RD 1368/1985, de 17 de julio, que regula la relación laboral especial de los minusválidos en Centros Especiales de empleo y el RD 2273/1985, de 4 de diciembre, que regula éste último tipo de centros.

En el ámbito de las relaciones laborales y el empleo, tanto el Estatuto de los Trabajadores (art. 17.3) como la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980, de 8 de octubre) facultan al gobierno para establecer todo tipo de medidas dirigidas a incentivar o estimular el acceso al empleo de colectivos desfavorecidos, entre ellos el de las personas minusválidas.

En la década de los años 90 se elaboran una serie de balances críticos sobre la aplicación de la LISMI. Así, por ejemplo²:

— El *Informe sobre la problemática de los minusválidos*, elaborado por el Congreso de los Diputados en diciembre de 1992.

— El *Plan para la reactivación del empleo de las personas con discapacidad*, presentado por el Comité Estatal de Representantes de Minusválidos (CERMI) en 1994³.

— El *Informe 5/95 sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, Consejo Económico y Social (CES), 1995.

El Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad (1997-2000), que se elabora en el año 1995 y, por fin se aprueba por el Gobierno en 1996, tras consulta a las Comunidades Autónomas, recoge muchas de las propuestas que agentes sociales, expertos, Administraciones y movimiento asociativo habían venido formulando.

Finalmente constituye un hito fundamental la firma el 15 de octubre de 1997 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el CERMI de un Acuerdo 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 el 3-10-1997. Sobre el contenido y desarrollo de dicho Plan se volverá en cada uno de los siguientes epígrafes.

Por último, debe mencionarse que los planes de acción para el empleo que España ha ido presentando anualmente a la Comisión Europea, como consecuencia de la estrategia europea en materia de empleo

² Todos estos documentos se encuentran recogidos en el libro *La situación del empleo de las personas con discapacidad en España. Propuestas para su reactivación*, Escuela Libre Editorial, 1998.

³ El CERMI agrupa a las Organizaciones más representativas del movimiento asociativo de las personas discapacitadas.

aprobada en la Cumbre de Luxemburgo, han incluido explícitamente numerosas medidas a favor del empleo de los minusválidos.

2. RESERVA, MANTENIMIENTO Y RETORNO

2.1. La obligación de reserva de empleo

El artículo 38.1 de la LISMI, en la redacción que han dado las Leyes 66/1997, de 30 de diciembre, y 50/1998 de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y de orden social, establece la obligación que tienen las empresas públicas o privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores de contar con un 2%, al menos, de trabajadores minusválidos⁴. La norma también prevé la posibilidad de que las empresas sustituyan dicha obligación por otra u otras medidas alternativas, bien por acuerdo o convenio colectivo o por opción voluntaria del empresario. La determinación de cuáles pueden ser las modalidades alternativas a que se ha hecho referencia se ha dejado pendiente del desarrollo reglamentario de la Ley.

La Ley 66/1997 introduce importantes mejoras con relación al texto original de la LISMI, que son el resultado directo del Acuerdo MTAS-CERMI, suscrito en 1997. Dichas mejoras pueden resumirse en las siguientes:

— El umbral mínimo de trabajadores (50) ahora se computa sobre la totalidad de los trabajadores de la empresa, con inclusión de los eventuales, mientras que con anterioridad sólo se computaban los fijos.

— Dicho cómputo, además, se realiza a partir de ahora sobre el conjunto de la empresa, con independencia del número de centros de trabajo de que aquélla disponga.

— Se abre la posibilidad de que la empresa, si tiene problemas para cubrir la cuota de minusválidos, aplique otras medidas alternativas.

Con relación a éstas últimas el Acuerdo entre el MTAS y el CERMI, anteriormente mencionado, cita, especialmente, la realización de contratos de suministros y/o prestación de servicios con

⁴ Se entiende que tiene la calificación de minusválido la persona que tiene reconocida una minusvalía en grado igual o superior al 33%.

centros especiales de empleo por un importe equivalente, en cómputo anual, por cada trabajador dejado de contratar.

Si bien la obligación de reserva de empleo afecta a las empresas públicas, lo que incluye obviamente a los Organismos de las Administraciones Públicas, la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 39/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, elevó el porcentaje general del 2% al disponer que «en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior del 3% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales de la Administración del Estado...».

Por último vale la pena referirse a otra medida que guarda relación con la obligación de reserva. Se trata de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas en cuya Disposición Adicional 8.^a se establece que «los órganos de contratación podrán señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de las contrataciones para las proposiciones presentadas por aquellas empresas... que tengan en su plantilla un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2%», siempre que se igualen a las propuestas más ventajosas de acuerdo a criterios objetivos, cláusula ésta última que la hace perfectamente respetuosa con los principios de la competencia. En éste sentido, el Ministerio de Trabajo aprobó el 30-12-1997 una Instrucción en la que se establecen criterios de preferencia en la adjudicación de los contratos administrativos a favor de aquellas empresas licitadoras que tengan una plantilla de minusválidos no inferior al 2% del total general de trabajadores.

Conscientes del insuficiente cumplimiento por las empresas de la obligación de cobertura de la cuota de reserva, el Acuerdo MTAS-CERMI del año 1997, además de las reformas legales a que antes se hizo referencia, impulsó un control efectivo de dicha obligación a través de los programas de trabajo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y un seguimiento de la evolución de la cuota de reserva a través de la información disponible en la base de datos de Seguridad Social.

Asimismo se ha tipificado explícitamente la infracción por incumplimiento empresarial de esta obligación como falta grave (artículo 27.5 de la Ley 8/1988, de 7 de abril —«BOE» 15-4-88— en su redacción dada por la Ley 50/1998), sancionable con multas de 50.001 a 500.000 pesetas.

Resultados

No existen datos sobre el nivel de cumplimiento de esta norma en las empresas privadas, si bien se estima que es muy escaso. En efecto, una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística (*Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías*, EDDM, 1986) (Anexo estadístico-cuadro I) reveló que el número de minusválidos ocupados podía rondar los 150.000 trabajadores sobre un total de 1.147.800 individuos. Una tasa de empleo que no llega al 15%, mientras que la de la población en general era, en el año en que se realizó la encuesta, del 44%. La tasa de actividad de la población minusválida (que contempla, además de a los ocupados, a los parados) se elevaba al 20% (la de la población en general en 1996 era del 57%). Si tomamos el dato de personas con discapacidad⁵ el número de ocupados podría llegar al medio millón, con una tasa de empleo del 21% y de desempleo del 26,9%.

Según el «Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad», elaborado por el Consejo Económico y Social (CES) en 1994, un cumplimiento estricto de la obligación legal de reserva del 2% generaría, por sí mismo, unos 90.000 empleos sólo en las empresas de más de 50 trabajadores y en las Administraciones Públicas, sin que hasta el momento existan instrumentos estadísticos que permitan cuantificar el nivel de incumplimiento de esta obligación, aunque parece que el mismo es bastante elevado.

En cuanto al empleo en las Administraciones Públicas, el Real Patronato de Prevención y Atención a personas con Minusvalías viene desarrollando un programa de seguimiento al respecto que revela que aún se está lejos de llegar al objetivo del 3% de plazas reservadas para aspirantes minusválidos a un empleo público. En efecto, en 1993 el número de aspirantes con discapacidad aprobados fue del 1,4%, siendo dicho año en el que se obtuvo un porcentaje más alto con relación a los cinco años anteriores.

⁵ Según el sistema de clasificación propuesto por la OMS se conceptúa como minusvalía toda situación desventajosa para un individuo a consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un papel normal en función de la edad, sexo, factores sociales y culturales concurrentes. Por discapacidad se entiende toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o margen que se considera normal para un ser humano.

2.2. Las obligaciones empresariales con relación al mantenimiento y retorno al empleo de los trabajadores incapacitados

En España las obligaciones empresariales con relación al mantenimiento en el empleo de los minusválidos se circunscriben al ámbito de la contingencia de invalidez en el Sistema de Seguridad Social. Es decir, sólo se aplican en los supuestos en que el trabajador es perceptor de una prestación económica de invalidez.

La Ley General de Seguridad Social (RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio) define el concepto de invalidez permanente como aquella «situación del trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito y de haber sido dado de alta médicamente, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral» (art. 134.1).

Para tener derecho a la prestación económica por invalidez permanente el trabajador tiene que encontrarse en situación de alta, o asimilado al alta, en la Seguridad Social y haber cubierto un periodo mínimo de cotización (art. 138.2 LGSS), salvo que la invalidez derive de la contingencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional, en cuyo caso no se exige ningún periodo previo de cotización. La invalidez permanente se clasifica en los siguientes grados (art. 137):

a) *Incapacidad permanente parcial para la profesión habitual:* Se entiende como tal la que ocasione al trabajador una disminución no inferior al 33% en su rendimiento normal para dicha profesión, sin impedir la realización de las tareas fundamentales de la misma.

b) *Incapacidad permanente total para la profesión habitual:* La que inhabilite al trabajador para realizar todas o las fundamentales tareas de dicha profesión, siempre que pueda dedicarse a otra distinta.

c) *Incapacidad permanente absoluta para todo trabajo:* La que inhabilite por completo al trabajador para toda profesión y oficio.

d) *Gran invalidez:* Cuando el trabajador que tenga reconocida una incapacidad permanente y, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida, como vestirse, desplazarse, comer o análogos.

En aquellos casos en que el trabajador no tenga derecho a la prestación por invalidez, en las condiciones antes expuestas, podrá acceder a la pensión de *invalidez en su modalidad no contributiva* si cumple determinados requisitos: Ser mayor de 18 y menor de 65 años; estar afectado por minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65%; carecer de rentas o ingresos suficientes (art. 144 LGSS). Se consideran ingresos insuficientes aquéllos que sean inferiores, en cómputo anual, a la cuantía anual de las pensiones no contributivas.

2.2.1. *Protección frente al despido o extinción del contrato de trabajo*

Las situaciones reconocidas de incapacidad permanente total o absoluta, así como la de gran invalidez, son, en principio, causa de extinción del contrato de trabajo (art. 49.1.e. del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RD legislativo 1/1995, de 24 de marzo). La incapacidad permanente parcial, por el contrario, no es causa suficiente para resolver el contrato de trabajo.

No obstante, cuando el órgano de calificación considere que la situación de incapacidad del trabajador deba, periódicamente, ser objeto de revisión por mejoría que permita previsiblemente su reincorporación al trabajo, el contrato de trabajo no se extingue sino que sólo se suspende. El trabajador incapacitado, en este supuesto, tiene derecho de reserva del puesto de trabajo que ocupaba, siempre que no transcurran más de dos años desde la fecha de la resolución por la que se declara la situación de invalidez permanente (art. 48.2 del Estatuto de los Trabajadores).

Los trabajadores a los que se les reconozca una situación de incapacidad gozan de una serie de derechos que les protegen indirectamente contra el despido en el supuesto de que dispongan de capacidad laboral para desarrollar el mismo u otro trabajo distinto del que desempeñaba antes de incapacitarse o en el caso en que recupere total o parcialmente su capacidad laboral originaria. Dichos derechos derivan directamente de lo dispuesto en los artículos 153 a 156 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio), en lo relativo a las prestaciones recuperadoras, así como en los artículos 157 a 159 de dicha Ley y en el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, en lo relativo al empleo selectivo.

a) Trabajadores en situación de incapacidad permanente parcial

La declaración del trabajador en esta situación no es causa de extinción del contrato de trabajo. En caso que la incapacidad no afecte al rendimiento normal del trabajador en el puesto que ocupaba, el empresario está obligado a reincorporarlo o, si no es posible, debe mantenerle su nivel retributivo. Si el empresario acredita una disminución del rendimiento deberá destinarle a un puesto de trabajo adecuado a su capacidad residual. De no existir puesto de trabajo adecuado podrá reducirle proporcionalmente su salario, sin que en ningún caso la disminución pueda ser superior al 25% y el salario resultante inferior al salario mínimo interprofesional cuando se realice a jornada completa (art.1.1 del RD 1451/1983, de 11 de mayo, empleo selectivo y medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos).

Si el incapacitado parcial, después de recibir prestaciones de recuperación profesional, recobra su total capacidad para su profesión habitual, tendrá derecho a reincorporarse a su puesto de trabajo originario, si el que viniere ocupando fuese de categoría inferior, siempre que no hubiere transcurrido más de tres años en esa situación.

b) Trabajadores en situación de incapacidad permanente total y absoluta

Dicha situación es causa de extinción de la relación laboral. Si, después de haber recibido prestaciones de recuperación profesional, hubiera el trabajador recobrado su plena capacidad laboral, tendrá preferencia absoluta para su readmisión en la última empresa en la que trabajó. Para hacer efectivo dicho derecho debe esperar a la primera vacante que se produzca en su categoría o grupo profesional. Si al trabajador, tras el proceso de recuperación, se le reconoce una situación de incapacidad permanente parcial, tendrá preferencia absoluta para su readmisión en la última empresa en que trabajó en la primera vacante que se produzca, siempre que resulte adecuada a su capacidad laboral (art. 2 RD 1451/1983, de 11 de mayo).

El trabajador debe comunicar el cambio de situación a la empresa y a los representantes de personal en el plazo de un mes a partir de la declaración de aptitud.

Por su parte, la empresa debe poner en conocimiento de los trabajadores que se encuentran en situación de preferencia para ocupar

un puesto de trabajo vacante, la existencia de éste de igual o inferior categoría. Si el trabajador rechaza la cobertura de una vacante de su categoría o de categoría inferior si no hubiera obtenido la plena recuperación para ejercer su profesión habitual, el empresario queda liberado de su obligación de otorgarle una preferencia para ocuparla. En ambos casos siempre que no implique un cambio de residencia del trabajador. Si, por el contrario, la vacante implica un cambio de residencia, el trabajador puede optar por ocuparla o esperar a una vacante en el centro de trabajo donde tenga su lugar de residencia, manteniendo su derecho de preferencia.

La negativa a reincorporar al trabajador a la empresa o la cobertura de las vacantes sin facilitar el ejercicio del derecho de preferencia puede dar lugar a la interposición de las oportunas acciones ante la Jurisdicción social.

2.2.2. *Compatibilidad entre la percepción de prestaciones de invalidez y trabajo*

No existe una norma general que establezca la compatibilidad o incompatibilidad entre la percepción de prestaciones económicas por invalidez y la realización de una actividad lucrativa por cuenta propia o ajena. Depende del grado de invalidez reconocida.

a) *Incapacidad permanente parcial*: La percepción de la prestación económica correspondiente, que consisten en una cantidad a tanto alzado, es compatible con la realización de un trabajo por cuenta propia o ajena, en la misma o distinta empresa en la que venía trabajando en la fecha en la que se le reconoce la incapacidad. Por su propia definición legal, esta situación no le impide realizar las tareas fundamentales de su profesión habitual (art. 137.3 LGSS).

b) *Incapacidad permanente total*: Es un grado de invalidez en el que la reducción de la capacidad de trabajo es de menor entidad que en el supuesto de invalidez absoluta. Para su determinación «se tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional, en que aquella estaba encuadrada, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente» (art. 137.2 LGSS, en la redacción dada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social). Sin embargo, teniendo en cuenta la falta de desarrollo reglamentario de dicha Disposición, que afecta sobre todo al alcance que pueda

tener el término «grupo profesional», puede concluirse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 137.4 de la LGSS y con la doctrina jurisprudencial⁶, que el trabajador que tenga reconocida una incapacidad permanente total puede desarrollar una actividad lucrativa siempre que sea distinta de la profesión habitual para la que el trabajador hubiere quedado inhabilitado. En cualquier caso, el pensionista viene obligado a comunicar a la Entidad gestora la realización de cualquier trabajo por cuenta propia o ajena (art. 2.1 del Real Decreto 1071/1984, de 23 de mayo) con el fin de que se pueda ejercer el control de dichas situaciones.

c) *Incapacidad permanente absoluta y gran invalidez*: El artículo 141.2 de la LGSS establece que dichas situaciones «no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión». La doctrina jurisprudencial⁷ ha perfilado esta norma manteniendo que los trabajos compatibles no tienen que revestir el carácter de esporádicos, marginales o limitados. Por supuesto, subsiste en este supuesto la obligación de comunicación a la Entidad gestora antes señalada.

d) *Invalidez en su modalidad no contributiva*: Se establece una compatibilidad en los mismos términos que en el supuesto anterior. La percepción de una pensión de invalidez no contributiva es compatible con el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo. Sin embargo, la percepción de esta prestación se encuentra condicionada a que el beneficiario no supere determinado nivel de rentas, equivalente al nivel de ingresos que se tiene en cuenta para el reconocimiento de este tipo de pensión.

2.3. Normas especiales en caso de extinción del contrato de trabajo de un trabajador minusválido

En los supuestos de extinción del contrato de trabajo por causas objetivas (ineptitud del trabajador; falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo; necesidad de amortizar un puesto de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción; faltas de asistencia al trabajo) previstas en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, se

⁶ SSTS 10-7-95, 11-7-96 y 16-12-97.

⁷ SSTS 6-10-1987 y 6-3-89.

concede al afectado por la medida un plazo de preaviso de treinta días y una licencia, durante dicho periodo, de seis horas mensuales con el fin de buscar un nuevo empleo. Si el trabajador objeto de la medida extintiva fuere un minusválido que tuviere representante legal, éste derecho lo podrá disfrutar el mencionado representante del minusválido.

2.4. Incentivos públicos para favorecer el retorno al empleo de trabajadores incapacitados

2.4.1. Programas de recuperación profesional

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos, estableció (art. 32 a 36) un sistema legal de recuperación profesional del que pueden beneficiarse los minusválidos en edad laboral. Los procesos de recuperación profesional comprenden, entre otras, las siguientes prestaciones:

a) Tratamientos de rehabilitación médico-funcionales dirigidos a dotar a los trabajadores minusválidos de las condiciones precisas para su recuperación, a través de los medios precisos para corregir o modificar, en lo posible, su estado físico, psíquico o sensorial cuando constituya un obstáculo para su integración laboral. Dichos procesos de rehabilitación se complementarán con el suministro o renovación de apartados de prótesis, vehículos u otros elementos auxiliares.

b) La orientación profesional, teniendo en cuenta las capacidades reales de los minusválidos, determinadas sobre la base de los informes de los equipos multiprofesionales.

c) La formación, readaptación o reeducación profesional, teniendo en cuenta la orientación profesional, las posibilidades del minusválido y las necesidades de empleo.

Estas prestaciones las ejecutaba el IMSERSO (Instituto de las Migraciones y de los Servicios Sociales) hasta su transferencia a los Organos competentes de las Comunidades Autónomas. De forma complementaria, la FUNDACION ONCE otorga prestaciones y ayudas de esta naturaleza a la que puede acceder cualquier minusválido.

Los trabajadores que tengan reconocida una prestación de Seguridad Social por la situación de incapacidad permanente en sus distintos grados también tienen derecho a los procesos y prestaciones

recuperadoras a las que se refieren los artículos 153 a 155 de la LGSS, con un alcance similar al recogido anteriormente en la Ley 13/1982, LISMI. La gestión de éstas prestaciones corresponde, según su clase, al Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), las Comunidades Autónomas competentes, el IMSERSO, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

2.4.2. *Reducciones en los costes no salariales*

Las readmisiones que lleven a efecto las empresas, en los supuestos previstos en el epígrafe anterior 2.2.1., darán derecho a reducciones del 50% de la cuota empresarial a Seguridad Social correspondiente a contingencias comunes durante un periodo de dos años (art. 2.3 del RD 1451/1983).

3. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS EN EL MERCADO ORDINARIO DE TRABAJO

3.1. **Formación Profesional**

La formación profesional es una condición importante para acceder al empleo. Por ello, tanto la Ley 51/1980, básica de Empleo, como la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos, en desarrollo del artículo 49 de la Constitución antes citado, recogen una serie de programas de formación profesional gratuita y preferente para grupos específicos de trabajadores y para minusválidos en particular.

En la actualidad la formación ocupacional para minusválidos sin empleo se encuadra dentro del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (PLANFIP), gestionado por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) o por las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en la materia. Este Plan, a su vez, se encuadra en el vigente Programa Nacional de Formación Profesional, cuyo objetivo 4.3. se dedica a la igualdad de oportunidades de colectivos, como el de los discapacitados, que tienen riesgo de exclusión del mercado de trabajo. El Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regulador de dicho Plan establece una preferencia para participar de dichas ayudas a favor de los desempleados con especiales dificultades para la inserción o reinserción laboral, en especial «mujeres que quieran reintegrarse a la vida activa, minusválidos y migrantes» (art. 1.2.d). La

citada norma contempla la financiación mediante subvenciones públicas de cursos de formación presenciales o a distancia, acompañados, en su caso, de prácticas en empresas.

El acceso de los minusválidos a las acciones formativas del PLANFIP no está exento de dificultades pues sus contenidos, duración o la existencia de barreras arquitectónicas o docentes no se adecuan en muchas ocasiones a las peculiaridades del colectivo. Consciente de ello, el Acuerdo MTAS-CERMI, de octubre de 1997, previó la adaptación de los cursos programados a las necesidades y peculiaridades del mismo. En cumplimiento de dicho compromiso se aprobó la Orden de 14-10-1998 («BOE» 26-10-98), por la que se desarrolla el RD 631/1993, regulador del PLANFIP, donde se recogen (art. 4.4) las peculiaridades de las especialidades formativas dirigidas a los minusválidos, como son un mayor número de horas lectivas, un menor número de alumnos por módulo, atención a las necesidades específicas derivadas del tipo de discapacidad (por ejemplo, lenguaje de signos, adaptación del material curricular para ciegos y deficientes visuales-Braille...). Además se concede a la situación de discapacidad del candidato una prioridad en la selección de los alumnos, dentro de los grupos de personas recogidos en el plan anual de acción para el empleo que España presenta ante la Comisión Europea en el marco de la Estrategia Europea del Empleo, fruto del Tratado de Amsterdam y de la Cumbre de Luxemburgo.

Junto al PLANFIP, las Comunidades Autónomas y muchas Corporaciones Locales vienen financiando con fondos propios acciones de formación y empleo a favor de minusválidos, la mayor parte cofinanciados por el Fondo Social Europeo y con una participación en la gestión y en la financiación de Entidades sin ánimo de lucro (por ejemplo, la ONCE) o empresas.

La formación continua para trabajadores ocupados se gestiona en el marco del Acuerdo Nacional de Formación Continua y del Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua suscritos el 19-12-1996 con una vigencia cuatrianual (1997-2000), por las Organizaciones Sindicales y empresariales, el primero, y por ambas y el Gobierno, el segundo de los Acuerdos. La gestión de los fondos, que se financian mediante una parte de la cuota de formación profesional que pagan todas las empresas y trabajadores (un 0,35% de la base de cotización por contingencias profesionales, mientras que otro 0,35% se destina a la formación de parados), se encomienda a una Entidad paritaria de ámbito nacional, sin ánimo de lucro y de naturaleza privada, denominada FOR-CEM.

Dada la escasa participación de los minusválidos ocupados en las acciones de formación en las empresas ordinarias o en los Centros Especiales de Empleo, el reiteradamente citado Acuerdo MTAS-CERMI, de octubre de 1997, impulsó la elaboración y propuesta al FORCEM de programas específicos para dicho colectivo.

Resultados

El Plan de Acción para el Empleo⁸ de España señala que la participación de los discapacitados en los programas de orientación formación, Escuelas taller y empleo de interés social fue en 1998 del 36%. El colectivo de minusválidos registrado en las Oficinas de empleo del INEM asciende a unas 48.000 personas. Se estima, pues, en unos 17.000 los minusválidos que han participado en alguna de aquella tipología de acciones que, obviamente, excede la formación en sentido estricto.

Además, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Fundación ONCE y la Asociación FSC Discapacidad, suscribieron el 2-7-1998 un Protocolo de colaboración para promover la gestión de programas formativos, la adopción de enfoques didácticos específicos, recursos didácticos adaptados y nuevos sistemas de evaluación y auditoración. Solo la ONCE ha realizado, en el periodo 1997-1998, 265 cursos con un total de casi 3.400 alumnos y más de 77.000 horas impartidas. El Plan de Acción para el Empleo (1999) incorpora el compromiso de la ONCE de formar a 4.000 personas en 1999⁹.

3.2. Intermediación Laboral

Es esencial que los servicios de intermediación en el mercado laboral, público y privado, dispongan de medios especializados para atender las necesidades de colocación de las personas con discapacidad: evaluación de las capacidades ocupacionales, orientación, asesoramiento a las empresas para la adaptación de los puestos de trabajo, entre otras acciones.

La Ley 13/1982, LISMI, asignó a las Oficinas de Empleo del INEM la responsabilidad principal, encomendándole la confección

⁸ Plan de Acción para el Empleo 1999, aprobado por el Consejo de Ministros de 21-5-1999. Directriz 9 (pág. 26).

⁹ Plan de Acción para el Empleo 1999, aprobado por el Consejo de Ministros de 21-5-1999. Directriz 9.b (pág. 26).

de un «registro de trabajadores minusválidos demandantes de empleo, incluidos en el censo general de parados» (art. 39). Este sistema parece no haber cubierto totalmente sus objetivos debido a factores diversos¹⁰ tales como la voluntariedad de la inscripción y no recoger datos suficientes para definir el perfil del desempleado. El ya citado Acuerdo MTAS-CERMI asumió esta preocupación previéndose la actualización del registro de minusválidos del INEM con el fin de potenciarlo «como instrumento efectivo, de carácter especializado, informativo y complementario...», la coordinación con el IMSERSO y las Comunidades Autónomas, que en su práctica totalidad han recibido la transferencia de gestión de aquél Instituto, el diseño y realización de acciones específicas de ayuda a la búsqueda de empleo de los minusválidos y el fomento de la participación de otras Instituciones públicas o privadas en acciones especiales de intermediación.

Nuestro sistema de intermediación y colocación laboral se ha visto seriamente modificado en los últimos años con la supresión del monopolio del Servicio Público del INEM. La reforma del Estatuto de los Trabajadores operada por la Ley 11/1994, de 19 de mayo, y la aprobación del Real Decreto 735/1995 posibilitaron la creación de Agencias de Colocación sin fines lucrativos y de Servicios Integrados de Empleo (SIPES), cuyas potencialidades de cara a la participación de las Organizaciones de minusválidos en la gestión de la colocación son muy elevadas, si bien hasta el momento, sobre todo la figura de las Agencias de Colocación, no parecen haber tenido un gran desarrollo.

Resultados

Hasta el momento, el INEM ha actualizado su base de datos de minusválidos y existe un grupo técnico INEM-IMSERSO a fin de recoger nuevos campos que recojan las especialidades de dichos trabajadores. Sin embargo, el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas de las políticas activas de empleo obligarán a dar otros pasos en la dirección de incorporar a dichas Administraciones. El INEM tiene censados en 1998 unos 48.000 minusválidos demandantes de empleo, previéndose realizar alguna acción de inserción (formación, orientación, empleo, promoción) sobre el 100% del co-

¹⁰ «La intermediación laboral de discapacitados», Javier Charroalde y Pepa Torres, en la publicación *La situación del empleo de las personas con discapacidad en España. Propuestas para su reactivación*. Escuela Libre Editorial, Madrid 1998.

lectivo, cuyo número, sin duda, se encuentra infravalorado por los factores antes aludidos.

Por otra parte, la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 28 de enero de 1998, que regula las subvenciones y ayudas para las acciones de información, orientación y búsqueda de empleo, considera a las personas discapacitadas, como colectivo prioritario a la hora de financiar cualquier acción de mejora de la ocupabilidad.

En el campo de las Entidades privadas, el Protocolo antes mencionado suscrito por el MTAS, la Fundación ONCE y la Asociación FSC Discapacidad proyecta la creación de una Agencia de colocación privada sin ánimo de lucro, de ámbito estatal, integral y especializado, dirigida a todos los minusválidos demandantes de empleo, cuyo germen se encuentra en la base de datos de minusválidos de que dispone la propia ONCE, consistente en una bolsa de demandantes de empleo y de demandantes de mejora de empleo acompañada por una serie de actividades (estudios prospectivos sobre puestos de trabajo, evaluación y orientación laboral de los demandantes de empleo, apoyo al empleo...) que se desarrollan en colaboración por múltiples agentes (Fundación ONCE, Corporación ONCE, empresas, Administraciones Públicas, Sindicatos, Organizaciones Empresariales...).

3.3. Contratos formativos y Programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficio

La regulación normativa de las dos modalidades de contratos formativos —el contrato para la formación y el contrato de trabajo en prácticas— contempla una serie de especialidades en los supuestos en que el trabajador tiene la condición de minusválido. De esta forma se ha dado cumplimiento al espíritu de la Ley de Integración Social de Minusválidos que, en su artículo 34.2, dispone la implantación de un contrato especial de formación profesional.

El contrato para la formación tiene por objeto la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o de un puesto de trabajo que requiera determinado nivel de cualificación. Se dirige a trabajadores jóvenes (entre 16 y 20 años) sin titulación universitaria o de formación profesional de grado medio o superior. Por su parte, el contrato en prácticas tiene por objeto el perfeccionamiento profesional de los trabajadores que dispongan de las titulaciones antes mencionadas.

La Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la mejora del mercado de trabajo, modificó sustancialmente el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores. Dicha modificación es fruto del «Acuerdo Interconfederal para la estabilidad del empleo» que las Organizaciones Sindicales y Empresariales alcanzaron en mayo de 1997 y, al tiempo, del Acuerdo MTAS-CERMI de octubre de 1997. Dicho precepto se desarrolla por Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo.

Las especialidades del contrato para la formación suscrito con un trabajador minusválido son las siguientes:

— No se aplica el límite máximo de edad de 20 años, pudiéndose contratar para la formación a los minusválidos de cualquier edad laboral.

— La duración máxima del contrato podrá ser de cuatro años, mientras que la norma general son dos años, ampliables a tres por Convenio Colectivo.

— Existiendo una limitación del número de trabajadores que puede acogerse a esta modalidad, en relación con la plantilla de la empresa, los minusválidos no computan para calcular dicho límite.

— Reducción en un 50% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social.

En cuanto a las aplicables al contrato en prácticas:

— Se puede concertar con trabajadores minusválidos que hayan obtenido el título correspondiente como máximo seis años antes de la fecha de la contratación, mientras que la norma general son cuatro años.

— Reducción del 50% de la cotización empresarial a la Seguridad Social, siendo la duración máxima de éste contrato dos años.

Otra fórmula de empleo-formación son los programas de Escuelas-Taller y de Casas de Oficio. El alumno-trabajador, menor de 25 años, recibe formación en alternancia con la práctica laboral en ocupaciones relacionadas con la recuperación del patrimonio artístico, histórico cultural o natural, la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente, la mejora de las condiciones de vida de las ciudades o cualquier otra actividad de interés social. La duración del

proyecto varía según se trate de una Escuela-Taller —tres años como máximo— o de una Casa de Oficio, en cuyo caso es de un año.

Una orden del Ministerio de Trabajo de 6 de octubre de 1998, que modifica la Orden de 3 de agosto de 1994, ha introducido la posibilidad de que Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades sin ánimo de lucro puedan ser promotoras de este tipo de proyectos y ha establecido como criterio de preferencia en la selección de candidatos a participar en los mismos el ser persona con una discapacidad reconocida.

Recientemente se ha creado un nuevo Programa de Talleres de Empleo (Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero), dirigido a desempleados de 25 o más años para que adquieran formación y práctica laboral por un periodo máximo de un año, realizando obras o servicios de interés social relacionados con los nuevos yacimientos de empleo. Los beneficiarios del programa son los colectivos de actuación preferente definidos en el plan de acción para el empleo de cada año.

Resultados

En 1998¹¹ se suscribieron con trabajadores minusválidos 852 contratos para la formación y 38 contratos en prácticas. El Plan de Acción de Empleo para el año 1999 ha previsto un incremento hasta 2.000 del número de contratos formativos¹².

3.4. Ayudas a la contratación laboral

3.4.1. *Ayudas a la contratación indefinida*

Desde el año 1983 existe un mecanismo de subvención a la contratación indefinida de minusválidos, cuyo fundamento legal procede de la propia Ley de Integración Social de Minusválidos y del Real Decreto 1451/1983 de 11 de mayo. La vigente Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que regula (Disposición Adicional Cuadragésima) el Programa de Fomento del Empleo para 1999, mantuvo la vigencia de aquel Real Decreto, el cual ha sido modificado por el Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, incorporando los compromisos asumidos por

¹¹ Datos de la Subdirección General de Empleo del INEM.

¹² Plan de Acción para el Empleo 1999, aprobado por el Consejo de Ministros del 21-5-1999, Directr. 9, pág. 27.

el Gobierno con el movimiento asociativo en el reiteradamente citado Acuerdo de octubre de 1997.

Las líneas básicas de las ayudas a la contratación indefinida de minusválidos son las siguientes:

— Subvención de 650.000 pesetas por cada contrato indefinido y a jornada completa (Hasta el año 1998 era de 500.000 pesetas).

— Subvención de los contratos indefinidos a tiempo parcial en un montante proporcional a la jornada pactada. (Novedad introducida a partir del año 1999).

— Bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social del 70% o del 90%, dependiendo de que el trabajador sea menor o mayor de 45 años, respectivamente.

— Las cuantías podrán actualizarse por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

3.4.2. *Ayudas a la contratación temporal*

La única contratación temporal incentivada es la que se realiza con trabajadores minusválidos, circunstancia ésta que está justificada por la reducida tasa de empleo del colectivo. La Ley 50/1998, de 30 de diciembre (Disposición Adicional Décima) prorroga para 1999, como se había hecho desde el año 1997, éste programa, cuyas características básicas son las siguientes:

— Contratación laboral de duración entre uno y tres años.

— Bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del 75%, que se puede elevar hasta el 100%, si es el primer trabajador de la empresa.

— La transformación del contrato en uno indefinido goza de los incentivos para esta clase de contratación.

3.4.3. *Medidas fiscales*

La creación de empleo para trabajadores minusválidos goza de una deducción en el Impuesto de Sociedades de 800.000 pesetas por incremento de la plantilla de trabajadores reconocidos como tales.

Por otra parte, las normas sobre el Impuesto sobre la renta de las personas físicas también pueden estimular la participación de los minusválidos en la vida activa. La Ley 40/1998, de 9 de diciembre, aumenta las cuantías que los trabajadores minusválidos pueden deducirse de sus rendimientos procedentes del trabajo, deducciones que son superiores en un 75% a las que pueden aplicarse los contribuyentes no minusválidos cuando el discapacitado lo es en un grado entre el 33% y el 65%. En caso de que éste necesite de una tercera persona para el desplazamiento al trabajo o el desempeño del mismo, la deducción se incrementa en un 125% sobre la normal. Finalmente, para los minusválidos que lo sean en un grado superior al 65%, el incremento de la deducción será de un 175% sobre la que puede aplicarse un trabajador no minusválido.

Así mismo, la Ley 40/1998 (Disposición Adicional Decimoséptima) establece una incentivación fiscal a la instauración de un régimen de protección social complementaria para personas con grado de minusvalía superior al 65%, de forma que los propios minusválidos o sus familiares gozan de beneficios fiscales por las aportaciones a las Mutualidades o Fondos de Pensiones y de reducciones del Impuesto sobre la renta de las personas físicas sobre las prestaciones cuando se produzca el hecho causante de las mismas.

3.4.4. *Otras medidas que estimulan el empleo*

Desde 1997 se permite a los beneficiarios de la pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva, que sean contratados por cuenta ajena o que se establezcan por cuenta propia, recuperar automáticamente su pensión cuando se les extinga el contrato de trabajo o dejen de desarrollar la actividad laboral (art. 90 Ley 13/1996, de 30 de diciembre). Además las rentas obtenidas durante el periodo laboral no se tendrán en cuenta para el cómputo anual de rentas a efectos del reconocimiento de la pensión. Por último, los contratados para la formación recuperarán la pensión de invalidez durante su situación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

Resultados (Anexo Estadístico-Cuadro II)

Durante 1998 se firmaron 6.548 contratos indefinidos con minusválidos (en los diez años anteriores la media rondó los 4.000 traba-

jadores). En aquel año los contratos temporales fueron 3.281¹³. El Plan de Acción para el Empleo de 1999 ha previsto realizar 10.000 nuevas contrataciones estables y 4.000 temporales¹⁴.

Dentro del llamado «Plan 5000», la ONCE habría creado más de 5.000 nuevos empleos en los años 1997 y 1998. En el marco del citado Plan de Acción de Empleo 1999 la ONCE se compromete a la creación de 20.000 empleos en 10 años, 2.000 de ellos en 1999.

3.5. Ayudas al autoempleo o a la integración laboral bajo fórmulas de economía social

3.5.1. Autoempleo

Existen dos modalidades de incentivación específicas al autoempleo de minusválidos: subvenciones y capitalización de la prestación por desempleo.

La primera se regula en una Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 1998 («BOE» del 21-11-98). El objeto de la subvención es financiar proyectos empresariales de trabajadores minusválidos desempleados que pretendan constituirse como trabajadores autónomos. Las ayudas previstas son:

— Subvención de hasta tres puntos de interés, con un máximo de 750.000 pesetas, en créditos que solicite el trabajador discapacitado.

— Subvención de 650.000 pesetas, como máximo, para inversión en capital fijo.

A partir de 1999, en virtud de la Ley 50/1998 ya citada, se ha regulado la posibilidad de que los minusválidos que sean acreedores de una prestación por desempleo, siempre que acrediten la creación de una empresa en la que trabajen por cuenta propia, puedan capitalizarla y recibir su importe de una sola vez al inicio de la misma.

La actualización de las cuantías de la subvención directa y este último programa de ayuda por capitalización de la prestación por desempleo, derivan de los compromisos adquiridos por

¹³ Datos de la Subdirección General de Empleo del INEM.

¹⁴ Plan de Acción para el Empleo 1999, aprobado por el Consejo de Ministros del 21-5-99, Dir. 9, pág. 27.

Gobierno y Organizaciones del sector en el Acuerdo MTAS-CERMI de 1997.

Finalmente, el Plan de Acción de Empleo 1999 recoge, en su Directriz 11, un tratamiento fiscal favorable para los minusválidos que pierdan su empleo y opten por el autoempleo.

3.5.2. *Economía social*

La incorporación de minusválidos a empresas de economía social, tengan éstas la fórmula que adopten (cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales, Fundaciones o Asociaciones u otras Entidades jurídicas sin ánimo de lucro), constituyen una fórmula innovadora y estimulante para la gestión de los propios minusválidos de su propio trabajo.

Antes (epígrafe 3.3.) nos habíamos referido al Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficio, que puede ser promovido por una Fundación o Entidad sin ánimo de lucro a partir de una modificación legal del año 1998, asimilándolas a los promotores públicos.

Además existe un elenco de ayudas para las empresas constituidas bajo la fórmula de Cooperativas de Trabajo Asociado¹⁵ o Sociedad Laboral¹⁶, todas ellas reguladas por una Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 29-12-1998 («BOE» 14-1-1999). En primer lugar, uno de los colectivos beneficiarios son los trabajadores desempleados minusválidos. Los que no tienen esta condición deben reunir una serie de requisitos vinculados con su edad o antigüedad en el desempleo.

Las ayudas establecidas son de diversa naturaleza:

— Ayudas a la incorporación de desempleados: La cuantía, cuando el que se incorpora es un minusválido, es del triple que cuando la incorporación se refiere a otro tipo de desempleado, ascendiendo a 1.500.000 pesetas por puesto de trabajo.

— Pago único de la prestación por desempleo de la que sean acreedores los desempleados que se incorporen a una Entidad de éstas características.

¹⁵ Ley 13/1987, de 2 de abril («BOE» 8-7-87).

¹⁶ Ley 4/1997, de 24 de marzo («BOE» 25-3-97).

- Subvenciones financieras por inversión en capital fijo o circulante.
- Asistencia técnica.
- Actividades de formación, difusión y fomento.

Resultados

El volumen de minusválidos que se acogen al programa de auto-empleo es reducido, no superando las 300 personas/año.

4. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS EN EL MERCADO PROTEGIDO

4.1. La relación laboral especial de los trabajadores minusválidos en los Centros Especiales de Empleo

La prestación laboral de los minusválidos en los Centros Especiales de Empleo, tanto por los sujetos que la realizan como por las condiciones en que se realiza, ha justificado un tratamiento especial con una serie de características que diferencian su contrato especial de trabajo con relación al contrato ordinario de trabajo.

La Ley de Integración Social de Minusválidos disponía, en su artículo 41.1, que «los minusválidos que por razón de naturaleza o de las consecuencias de las minusvalías no puedan, provisional o definitivamente, ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales, deberán ser empleados en centros especiales de empleo, cuando la capacidad de trabajo sea igual o superior a un porcentaje de la capacidad habitual que se fijará por la correspondiente norma reguladora de la relación laboral de carácter especial...». El propio Estatuto de los Trabajadores (art. 2) permite la existencia de una relación laboral especial en este supuesto. Por vez primera se reguló por un Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio (BOE 8-8-1985). Sin embargo, recientemente, por Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo se han introducido determinadas mejoras en la regulación, previstas en el siempre citado Acuerdo MTAS-CERMI del año 1997, cuyo objeto es favorecer la flexibilidad y la capacidad de adaptación de los centros a los requerimientos productivos y a los cambios tecnológicos y organizativos, garantizándose su viabilidad.

4.1.1. *Sujetos*

Puede concertar el contrato especial un trabajador minusválido, calificado como tal por el Organismo competente (IMSERSO u Organismo competente de la Comunidad Autónoma) con una minusvalía de un 33% o superior, que vaya a prestar servicios laborales, es decir retribuidos, por cuenta ajena y bajo la dependencia de una empresa calificada como Centro Especial de Empleo.

4.1.2. *Objeto*

La prestación de un trabajo retribuido, si bien el empresario debe prestar también determinados servicios de ajuste personal y social para favorecer la adaptación al mercado de trabajo del minusválido.

4.1.3. *Forma del contrato*

El contrato debe formalizarse por escrito y registrarse en las Oficinas de Empleo del INEM (art. 5). Tras la última reforma del año 1999, continúa requiriéndose que la oferta de empleo pase por dichas Oficinas seleccionándose a los trabajadores de entre los inscritos en el correspondiente registro, ello a pesar de la desaparición del monopolio en la intermediación del INEM que se produjo en virtud de la Reforma Laboral del año 1994.

4.1.4. *Modalidades contractuales*

Pueden ajustarse a cualquiera de las modalidades admitidas en la legislación laboral común. Por tanto puede concertarse por tiempo indefinido o por duración determinada (art. 7). Las únicas especialidades son las relativas al contrato para la formación y al contrato de trabajo a domicilio, posibilidad ésta última que estaba prohibida expresamente antes de la última reforma normativa.

En cuanto a los contratos para la formación:

— La duración máxima del contrato podrá ampliarse, previo informe del equipo multiprofesional, sin que pueda exceder de cuatro años.

— El tiempo dedicado a la formación teórica podrá alcanzar hasta el límite máximo de dos tercios de la jornada pactada, salvo en el caso

de los minusválidos psíquicos, en que no será necesario fijar un tiempo dedicado a la formación teórica. Los contenidos formativos deberán ser informados favorablemente por el equipo multiprofesional.

Por lo que se refiere al contrato de trabajo a domicilio su regulación tiene las siguientes especialidades:

— No se permite en el caso de los minusválidos psíquicos.

— Se requiere el informe previo del equipo multiprofesional sobre la adecuación de su trabajo con vistas a su integración en el mercado de trabajo.

— En el contrato de trabajo se harán constar expresamente las adaptaciones técnicas para realizar la actividad laboral y los servicios de ajuste personal y social que el centro pone a disposición del minusválido que trabaja a domicilio.

4.1.5. *Período de prueba*

Se denomina periodo de adaptación al trabajo teniendo la duración que fije el Convenio colectivo, sin que pueda exceder de seis meses. La necesidad de concertarlo será determinada por el equipo multiprofesional.

4.1.6. *Salarios*

Será el determinado por el contrato de trabajo o Convenio colectivo de aplicación, sin que pueda ser inferior al salario mínimo interprofesional¹⁷. El trabajador tendrá derecho a dos pagas extraordinarias con una cuantía mínima de 30 días de salario.

Sin embargo, el trabajador puede concertar un contrato de bajo rendimiento cuando las características personales del minusválido, determinadas por el equipo multiprofesional, lo justifique.

En éste caso, aun prestando sus servicios en jornada normal, lo hace con un rendimiento inferior al normal en un 25%. La disminución del salario, proporcional a la de rendimiento, no podrá ser superior al 25%.

¹⁷ 69.270 pesetas en 1999.

4.1.7. *Jornada*

En general subsisten los derechos y obligaciones laborales comunes, con las siguientes especialidades (art. 13):

— Se prohíbe realizar horas extraordinarias, salvo las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios.

— El trabajador tiene derecho a 10 días de ausencia al semestre para asistir a tratamientos médicos-funcionales o participar en acciones de formación, orientación y readaptación profesional.

4.1.8. *Extinción del contrato de trabajo*

No existen especialidades respecto la regulación laboral común, salvo la intervención de los equipos multiprofesionales en la constatación de las causas del despido objetivo (art. 16). La última reforma permitió el despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, salvo el despido colectivo por dichas causas en que ya era posible con anterioridad.

4.1.9. *Participación y negociación colectiva*

Las normas relativas a la elección de órganos de representación legal de los trabajadores (Comité de empresa y Delegados de personal) y sindical (Secciones y Delegados sindicales) y sus competencias son idénticos que en las empresas ordinarias. Así mismo, son idénticas las normas relativas a la negociación colectiva.

4.2. **Los Centros Especiales de Empleo: Régimen jurídico y ayudas**

La Ley de Integración Social de Minusválidos define, en su artículo 41, a los Centros Especiales de Empleo como aquéllos cuyo objetivo sea el de realizar un trabajo productivo y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y las prestaciones de servicios de ajuste personal y social a trabajadores minusválidos. El Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, regula éste tipo de Centros.

Así pues dos son los elementos que intervienen en la definición de un Centro de éstas características:

— Empleo remunerado en una actividad productiva: La relación laboral entre el Centro y el trabajador minusválido tiene una naturaleza especial, regulándose su régimen jurídico, derechos y deberes de éste último y obligaciones del Centro en su condición de empleador por el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, en su redacción dada por el Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo, examinado en los epígrafes anteriores. Tras la última modificación es posible suscribir con los minusválidos contratos de trabajo a domicilio con los límites y garantías antes señaladas (epígrafe 4.1.4).

— Prestación de servicios al minusválido: Por servicios de ajuste personal y social se entienden los de rehabilitación, terapéuticos, de integración social, culturales y deportivos.

Los Centros Especiales de Empleo se diferencian claramente de los Centros Ocupacionales¹⁸, en los que se asegura al minusválido servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social, pero que se diferencian de los primeros en la ausencia de prestación laboral.

La titularidad del Centro puede ser una Entidad pública o privada, pudiendo tener ánimo de lucro. No obstante, la creación de Centros Especiales de Empleo exige su calificación e inscripción en un Registro Administrativo especial y corresponde, en la actualidad, a las Comunidades Autónomas a las que se les han transferido las correspondientes competencias. La calificación es un procedimiento para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales y la propia viabilidad económica y funcional del Centro.

El Centro puede contar con trabajadores que no tengan la condición de minusválidos y que sean necesarios para el desarrollo de la actividad productiva del mismo y el cumplimiento de sus finalidades propias de cara a la integración laboral de aquél. Inicialmente la Ley de Integración Social de Minusválidos venía exigiendo que la totalidad de los trabajadores fueran minusválidos, sin perjuicio del personal «imprescindible» para el desarrollo de la actividad (art. 42.2 de la LISMI). A partir del año 1998, en virtud de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, se rebajan los requisitos para obtener la calificación de este tipo de centros, de modo que, al menos, el 70% de los trabajadores tienen que contar con el reconocimiento de minusválido, no contemplándose dentro de este porcentaje el personal no minusválido dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social.

¹⁸ Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre.

La financiación pública de éstos Centros está garantizada por el RD 2273/85, antes mencionado, y por una Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16-10-1998 («BOE» 21-11-98). Tanto la rebaja del porcentaje mínimo de minusválidos antes relatada como un nuevo régimen de subvenciones es consecuencia, como se ha señalado en otros apartados, del Acuerdo MTAS-CERMI 1997.

Las ayudas son de dos clases:

A) Para proyectos generadores de empleo se conceden 2.000.000 pesetas por puesto de trabajo estable, si el Centro supera el 90% de trabajadores minusválidos, o 1.500.000 pesetas, si el Centro tiene entre un 70% y el 90% de trabajadores minusválidos. Dichos montantes se pueden aplicar a los siguientes tipos de ayudas:

— Para asistencia técnica (estudios de viabilidad, organización, auditorías, asesoramiento...).

— Para sufragar la inversión fija.

— Para subvención parcial de intereses (como máximo tres puntos) de los préstamos con entidades de crédito concertadas.

B) Para mantenimiento de puestos de trabajo

— Bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

— Subvenciones del coste salarial equivalente al 50% del salario mínimo interprofesional, tanto cuando el contrato se suscriba a tiempo completo como a tiempo parcial.

— Subvención para adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas en cuantía no superior a 300.000 pesetas.

— Subvención para equilibrar y sanear financieramente a los Centros Especiales de Empleo.

— Subvenciones de asistencia técnica.

Desde 1998, los Centros Especiales gozan de beneficios en el pago del IVA por las subvenciones públicas.

Resultados (Anexo Estadístico-Cuadro III)

La plantilla de los Centros Especiales de Empleo se sitúa en 1998 en 21.284 minusválidos, habiéndose producido un crecimiento neto de 3.498 personas en dicho año¹⁹. Diez años antes, en 1988, la plantilla de este tipo de Centros era de 5.018²⁰, observándose tasas de crecimiento medio del empleo en torno al 30% anuales. Ello refleja el vigor de esta fórmula de creación de empleo, sin duda la más eficaz de entre las expuestas desde el punto de vista de la intensidad en la creación de empleo.

5. EL FUTURO DE LAS AYUDAS AL EMPLEO

La medida más emblemática para favorecer la creación y mantenimiento de empleo para trabajadores minusválidos, la cuota de reserva del 2%, adolece de un defecto: su sistemático incumplimiento por las empresas afectadas que, cuando alcanzan el porcentaje, lo es más debido a sus obligaciones de mantenimiento en el empleo de trabajadores inválidos que por un auténtico compromiso de creación de empleo neto a favor del colectivo.

La regulación reglamentaria de las medidas alternativas (epígrafe 2.1.) al cumplimiento de la obligación de reserva y el control y seguimiento del mismo son elementos imprescindibles para lograr los efectos deseados por la medida.

En cuanto a los contratos incentivados (indefinidos, temporales como medida de fomento del empleo y formativos, que ascendieron a 10.719 en 1998, de los cuales 6.548 indefinidos, han visto un importante crecimiento en dicho año, especialmente en lo referido precisamente al empleo estable, pues en 1997 se subvencionaron 5.800 contratos indefinidos (crecimiento del 13%) y, en 1996, 3.775 (incremento del 73%).

Las líneas de futuro para los próximos años vienen trazadas por el acuerdo MTAS-CERMI de octubre de 1997, así como por el «Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad.1997-2002», si bien exigen un desarrollo más concreto las siguientes líneas innovadoras:

¹⁹ Datos de la Subdirección General de Promoción de Empleo del INEM.

²⁰ Anuario de Estadísticas Laborales, MTAS.

— Nuevas fórmulas de empleo semiprotegido que se desarrollen en empresas ordinarias, como pueden ser los «enclaves laborales», sistemas de empleo apoyado que tienen como finalidad la creación en el interior de las empresas de unidades productivas autónomas dependientes de un Centro Especial de Empleo en las que trabajan minusválidos, las cuales mantienen un contrato de servicio con la empresa que las acoge, acompañado de medidas de apoyo y tutoría a los trabajadores minusválidos (formación, ajuste personal y social...). Se deberían establecer incentivos económicos públicos para la adaptación de los puestos de trabajo, las medidas de apoyo y, en su caso, la transición a la empresa y el empleo ordinario.

— Nuevos programas (DISCAP) que favorezcan la creación colectiva y masiva de trabajadores minusválidos en empresas ordinarias mediante apoyos a la formación específica a requerimiento de la empresa contratante, subvenciones salariales y bonificaciones en las cuotas sociales.

6. ASPECTOS INSTITUCIONALES

6.1. Evaluación y reconocimiento de la condición de minusválidos

El Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, y la Orden de 5 de enero de 1982, que desarrolla aquel Real Decreto, regulan todo lo relativo al reconocimiento, declaración y calificación de la condición de minusválido.

Los órganos competentes residen en los centros base del Instituto de las Migraciones y de los Servicios Sociales (IMSERSO), antes denominado Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), pero, en la actualidad, las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias al respecto.

El reconocimiento o calificación se efectúa previo dictamen de los servicios técnico-facultativos de dichos Centros sobre las circunstancias físicas, mentales y sociales que afecten al minusválido. Dichos servicios se constituyen en equipos de valoración y orientación, que se componen, siguiendo criterios multidisciplinares, por Médicos-Rehabilitadores, Psicólogos y Trabajadores Sociales. El dictamen versa sobre: diagnóstico sobre el estado médico-funcional; características de la personalidad, inteligencia y aptitudes del interesado; valoración de su situación personal y de su entorno socio-

familiar; orientación sobre las posibilidades de rehabilitación; calificación de la minusvalía.

Las personas que tengan reconocida una situación de invalidez permanente a efectos de las contingencias comunes o profesionales de Seguridad Social pueden obtener la homologación de su situación a efectos de la calificación de minusválido por el procedimiento antes señalado.

6.2. Servicios de rehabilitación, recuperación y empleo

Se entiende por rehabilitación el proceso dirigido a que los minusválidos adquieran su máximo nivel de desarrollo personal y de integración en la vida social, comprendiendo: rehabilitación médico-funcional; tratamiento y orientación psicológica; educación general y especial; recuperación profesional. En este proceso participan, además de los centros base del IMSERSO o el órgano correspondiente creado por cada Comunidad Autónoma, los servicios sociales, sanitarios, escolares y laborales competentes.

La coordinación de aquéllos procesos reside en los «equipos multiprofesionales» (art. 10 de la LISMI) que aseguran la integración del minusválido en su entorno social. Sus funciones son las siguientes:

a) Emitir informe diagnóstico sobre los diversos aspectos de la personalidad y las disminuciones del minusválido y su entorno socio-familiar.

b) La orientación terapéutica, determinando las necesidades, aptitudes y posibilidades de recuperación, así como el seguimiento y revisión.

c) La valoración y calificación de la minusvalía.

En cuanto a los Servicios de Empleo, la responsabilidad pública recae en las oficinas del INEM, las cuales, así mismo, se encuentran en un proceso para su transferencia desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a las Comunidades Autónomas. Desde el año 1994 se permitió la creación de Agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro ²¹.

²¹ Epígrafe 3.2.

6.3. Participación de los interesados

Las Organizaciones representativas de los minusválidos se agrupan mayoritariamente en el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), que aglutina a las principales Asociaciones de minusválidos físicos, psíquicos o sensoriales. Tanto el CERMI como las Asociaciones que lo integran han suscrito numerosos Acuerdos con las distintas Administraciones Públicas estatales, autonómicas, locales o institucionales. Probablemente el más emblemático es el citado reiteradamente Acuerdo MTAS-CERMI.

La participación institucional de ámbito estatal se asegura por los siguientes órganos:

a) Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, regulado por el Real Decreto 2021/1997, de 26 de diciembre.

b) Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad creado por Orden Ministerial de 17-6-99 («BOE» 19-6-99), como órgano intersectorial que promoverá, coordinará y desarrollará, en íntima colaboración con las Administraciones y las organizaciones más representativas de los discapacitados, una política integral para los mismos.

En cada Comunidad Autónoma existen órganos de participación institucional de ámbito regional o local.

Así mismo está prevista la participación del CERMI en el Consejo general de Formación Profesional y en el Consejo Económico y Social.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro I. Situación laboral de las personas con discapacidades y de la población en general, 1986*

Personas entre 16 y 64 años	Minusválidos	Discapacitados	Población en general**
Total (miles)	1.147,8	2.626,0	23.247,2
Activos (miles)	236,0	757,6	13.228,5
Tasa de actividad	20,7%	28,8%	56,9%
Empleados (miles)	147,7	553,5	10.263,8
Tasa de empleo	13,0%	21,1%	44,1%
Tasa de desempleo	37,4%	26,9%	22,4%

* Datos estimados por el CES, informe de 26-10-1995. Ver nota 5 relativa a la distinción entre minusválidos y discapacitados.

** Los datos de la población en general reflejan la situación en el I Trimestre de 1986, a efectos de compararlos con la última Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías (EDDM), 1986.

Fuente: INE, EDDM, 1986; INE, EPA, I T. 1986.

Cuadro II. Empleo ordinario

Años	Contratos indefinidos*	Contratos temporales*
1986	3.755	
1987	3.469	
1988	4.210	
1989	3.690	
1990	3.941	
1991	3.980	
1992	3.210	
1993	2.600	
1994	3.802	
1995	3.943	
1996	4.815	
1997	5.843	2.211
1998	6.548	3.281

* Contratos indefinidos subvencionados al amparo del RD 1451/1983 y contratos temporales bonificados al amparo de los programas anuales de fomento del empleo (solo disponibles datos desglosados desde junio de 1997).

Fuente: Anuario de estadísticas laborales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Estadística de empleo del INEM. Los datos de 1998 son provisionales.

Cuadro III. Centros especiales de empleo

Año	Beneficiarios*
1988	5.018
1989	6.043
1990	7.079
1991	7.793
1992	8.393
1993	9.249
1994	11.277
1995	13.525
1996	14.000
1997	18.616
1998	21.284

* Plantilla de los centros especiales de empleo al final de cada año.

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Para 1996 y 1997, los datos son los recogidos en el «Plan de acción para el empleo 1998». El dato de 1998 es estimado.

ANEXO:

**NORMAS INTERNACIONALES DEL
TRABAJO SOBRE LA READAPTACIÓN
PROFESIONAL**

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. GINEBRA

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	445
Convenio 159: Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	445
Recomendación 99: Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos	451
Recomendación 168: Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	464

INTRODUCCIÓN

La adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 69.ª reunión (junio de 1983), del Convenio (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) ofrece la oportunidad de reproducir conjuntamente los tres instrumentos actuales de la OIT sobre esta cuestión. Ello reviste una importancia particular, ya que las nuevas normas no sustituyen a la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), sino que la completan y actualizan.

La OIT espera que este documento proporcione una orientación provechosa no sólo a los servicios oficiales encargados de la aplicación de estas normas, sino también a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a todos quienes están activamente empleados en ayudar a las personas inválidas a integrarse plenamente en el mundo del trabajo.

Convenio 159

CONVENIO SOBRE LA READAPTACIÓN PROFESIONAL Y EL EMPLEO DE PERSONAS INVÁLIDAS

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1 de junio de 1983 en su sexagésima novena reunión;

Habiendo tomado nota de las normas internacionales existentes contenidas en la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesional de los inválidos, 1955, y en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975;

Tomando nota de que desde la adopción de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, se han registrado progresos importantes en la comprensión de las necesidades en materia de readaptación, en el alcance y organización de los servicios de readaptación y en la legislación y la práctica de muchos Miembros en relación con las cuestiones abarcadas por la Recomendación;

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año 1981 Año Internacional de los Impedidos con el tema de «Plena participación e igualdad» y que un programa mundial de acción relativo a las personas inválidas tendría que permitir la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional para el logro de las metas de la «plena participación» de las personas inválidas en la vida social y el desarrollo, así como de la «igualdad»;

Considerando que esos progresos avalan la conveniencia de adoptar normas internacionales nuevas al respecto para tener en cuenta, en especial, la necesidad de asegurar, tanto en las zonas rurales como urbanas, la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo y de integración en la comunidad;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la readaptación profesional, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que estas proposiciones revistan la forma de un convenio,

adopta, con fecha veinte de junio de mil novecientos ochenta y tres, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983:

PARTE I. DEFINICIONES Y CAMPO DE APLICACIÓN

Artículo 1

1. A los efectos del presente Convenio, se entiende por «persona inválida») toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

2. A los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.

3. Todo Miembro aplicará las disposiciones de este Convenio mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional.

4. Las disposiciones del presente Convenio serán aplicables a todas las categorías de personas inválidas.

PARTE II. PRINCIPIOS DE POLÍTICA DE READAPTACIÓN PROFESIONAL Y DE EMPLEO PARA PERSONAS INVÁLIDAS

Artículo 2

De conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas.

Artículo 3

Dicha política estará destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo.

Artículo 4

Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general. Deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras inválidas y trabajadores inválidos. Las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.

Artículo 5

Se consultará a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de dicha política y, en par-

ticular, sobre las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y la coordinación entre los organismos públicos y privados que participan en actividades de readaptación profesional. Se consultará asimismo a las organizaciones representativas constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas.

PARTE III. MEDIDAS A NIVEL NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE SERVICIOS DE READAPTACIÓN PROFESIONAL Y EMPLEO PARA PERSONAS
INVÁLIDAS

Artículo 6

Todo Miembro, mediante la legislación nacional y por otros métodos conformes con las condiciones y práctica nacionales, deberá adoptar las medidas necesarias para aplicar los artículos 2, 3, 4 y 5 del presente Convenio.

Artículo 7

Las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines, a fin de que las personas inválidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en el mismo; siempre que sea posible y adecuado, se utilizarán los servicios existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias.

Artículo 8

Se adoptarán medidas para promover el establecimiento y desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas.

Artículo 9

Todo Miembro deberá esforzarse en asegurar la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal cualificado que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de personas inválidas.

PARTE IV. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 10

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 11

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 12

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 13

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 14

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 15

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 16

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 12, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 17

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación 99

RECOMENDACIÓN SOBRE LA ADAPTACIÓN Y LA READAPTACIÓN PROFESIONALES DE LOS INVÁLIDOS

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1 de junio de 1955 en su trigésima octava reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la adaptación y a la readaptación profesionales de los inválidos, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha veintidós de junio de mil novecientos cincuenta y cinco, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955:

Considerando los numerosos y diversos problemas que afectan a las personas que sufren de invalidez;

Considerando que la adaptación y la readaptación de estas personas son imprescindibles para que puedan recuperar al máximo posible su capacidad física y mental y reintegrarse a la función social, profesional y económica que puedan desempeñar, y

Considerando que, para satisfacer las necesidades de empleo de los inválidos y para utilizar en la mejor forma posible los recursos de mano de obra, se requieren el desarrollo y el restablecimiento de la capacidad de trabajo de los inválidos, conjugando en un proceso continuo y coordinado los servicios médicos, psicológicos, sociales, educativos, de orientación y formación profesionales y de colocación, así como el control posterior del inválido en relación con el empleo,

La Conferencia recomienda lo siguiente:

I. DEFINICIONES

1. A los efectos de la presente Recomendación:

a) la expresión «adaptación y readaptación profesionales» designa aquella parte del proceso continuo y coordinado de adaptación y readaptación que comprende el suministro de medios —especialmente orientación profesional, formación profesional y colocación selectiva— para que los inválidos puedan obtener y conservar un empleo adecuado; y

b) el término «inválido» designa a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental.

II. CAMPO DE APLICACIÓN DE LA ADAPTACIÓN Y DE LA READAPTACIÓN PROFESIONALES

2. Se deberían poner a disposición de todos los inválidos medios de adaptación y de readaptación profesionales, cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de su invalidez y cualquiera que sea su edad, siempre que puedan ser preparados para ejercer un empleo adecuado y tengan perspectivas razonables de obtener y conservar tal empleo.

III. PRINCIPIOS Y MÉTODOS RELATIVOS A LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL, A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y A LA COLOCACIÓN DE LOS INVÁLIDOS

3. Se deberían adoptar todas las medidas necesarias y factibles para crear o desarrollar servicios especializados de orientación profesional destinados a los inválidos que necesiten ayuda para elegir o cambiar de profesión.

4. Entre los métodos de orientación profesional utilizados deberían figurar, siempre que las condiciones nacionales lo permitan y según los casos particulares:

a) entrevistas con un consejero de orientación profesional;

b) examen de los antecedentes profesionales;

c) examen del informe escolar o de cualquier otro documento relacionado con la instrucción general o profesional recibida;

- d) examen médico con miras a la orientación profesional;
- e) aplicación de tests apropiados de capacidad y aptitud y, si fuere oportuno, de otros tests psicológicos;
- f) examen de la situación personal y familiar del interesado;
- g) evaluación de las aptitudes y del desarrollo de la capacidad mediante experimentos y pruebas prácticas apropiadas, o por medios análogos;
- h) examen profesional técnico, oral o de otra índole, siempre que parezca necesario;
- i) determinación de la capacidad física del interesado, en relación con los requisitos de las diversas ocupaciones y de la posibilidad de mejorar esta capacidad;
- j) comunicación de informaciones sobre las posibilidades de empleo y de formación, en relación con las calificaciones profesionales, capacidad física, aptitudes, preferencias y experiencias del interesado, así como con las necesidades del mercado del empleo.

5. Los principios, medidas y métodos de formación profesional que de modo general se apliquen a la formación de las personas no inválidas deberían ser aplicados a los inválidos siempre que lo permitan las condiciones médicas y pedagógicas.

6. 1) La formación profesional de los inválidos debería, en todo lo posible, poner a los interesados en condiciones de ejercer una actividad económica que les permita utilizar sus conocimientos o aptitudes profesionales, habida cuenta de las perspectivas de empleo.

2) A estos efectos, dicha formación debería:

a) coordinarse con la colocación selectiva, efectuada previa consulta médica, en ocupaciones en que la invalidez afecte lo menos posible a la realización del trabajo, o viceversa;

b) proporcionarse, siempre que fuere posible y apropiado, en la profesión ejercida anteriormente por el inválido, o en una profesión afín;

c) proseguirse hasta que el inválido pueda trabajar normalmente en condiciones de igualdad con los trabajadores no inválidos, si fuere capaz de hacerlo.

7. Los inválidos deberían, en todo lo posible, recibir formación profesional junto a trabajadores no inválidos y en las mismas condiciones.

8. 1) Se deberían crear y desarrollar medios especiales para la formación profesional de los inválidos que, en particular por la naturaleza o gravedad de su invalidez, no puedan recibir esta formación en compañía de trabajadores no inválidos.

2) En todos los casos en que sea posible y apropiado, entre estos medios deberían figurar:

- a) escuelas y centros de formación, comprendidos los internados;
- b) cursos y cursillos especiales de formación para ocupaciones determinadas;
- c) cursos de perfeccionamiento para inválidos.

9. Se deberían adoptar medidas que estimulen a los empleadores a proporcionar formación profesional a los inválidos; dichas medidas deberían comprender, según las circunstancias, asistencia financiera, técnica, médica o profesional.

10. 1) Deberían tomarse disposiciones a fin de aplicar medidas especiales para la colocación de los inválidos.

2) Estas disposiciones deberían asegurar una colocación satisfactoria por los medios siguientes:

- a) registro de los solicitantes de empleo;
- b) registro de las calificaciones, antecedentes profesionales y preferencias;
- c) entrevistas para el empleo;
- d) evaluación, si fuere necesaria, de la capacidad física y profesional;
- e) estimular a los empleadores para que notifiquen a la autoridad competente los empleos vacantes;
- f) establecer contacto con los empleadores para exponerles la capacidad profesional del inválido y procurar a éste un empleo;

g) asistencia para que los inválidos aprovechen los servicios de orientación o de formación profesional y cualesquiera otros servicios médicos y sociales que pudieren ser necesarios.

11. Se deberían adoptar medidas de control con objeto de:

a) comprobar si la colocación en un empleo o el acceso a los medios de formación o readaptación profesionales son satisfactorios y estimar el valor de los principios y de los métodos en que se basan los consejos profesionales;

b) suprimir, en la medida de lo posible, los obstáculos que pudieren impedir al inválido adaptarse satisfactoriamente a su trabajo.

IV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

12. La autoridad o autoridades competentes deberían organizar y desarrollar en un programa continuo y coordinado los servicios de adaptación y de readaptación profesionales, debiendo utilizarse, en tanto fuere posible, los servicios existentes de orientación profesional, formación profesional y colocación.

13. La autoridad o autoridades competentes deberían procurar que se disponga de personal suficiente y debidamente calificado para ocuparse de la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos y de controlar sus resultados.

14. El desarrollo de los servicios de adaptación y readaptación profesionales debería seguir el mismo ritmo por lo menos que el de los servicios generales de orientación profesional, formación profesional y colocación.

15. Los servicios de adaptación y readaptación profesionales deberían ser organizados y desarrollados de manera que proporcionen a los inválidos oportunidad de prepararse para ejercer una profesión por cuenta propia en cualquier rama de la economía, así como para obtener y conservar esta profesión.

16. La responsabilidad administrativa de la organización general y del desarrollo de los servicios de adaptación y readaptación profesionales debería incumbir:

a) a una sola autoridad; o

b) conjuntamente a las autoridades encargadas de las distintas actividades comprendidas en el programa, ocupándose, en tal caso, sólo una de ellas de la coordinación.

17. 1) La autoridad o autoridades competentes deberían tomar todas las medidas necesarias y oportunas para lograr la colaboración y coordinación entre los organismos públicos y privados que se ocupen de la adaptación y readaptación profesionales.

2) Entre dichas medidas deberían figurar, según las circunstancias:

a) determinación de las responsabilidades y obligaciones de los organismos públicos y privados;

b) ayuda financiera a los organismos privados que participen realmente en las actividades de adaptación y readaptación profesionales;

c) asesoramiento técnico a los organismos privados.

18. 1) Los servicios de adaptación y readaptación profesionales deberían crearse o desarrollarse con la asistencia de comisiones consultivas y representativas de carácter nacional y, si fuere necesario, de carácter regional o local.

2) En esas comisiones deberían estar representados, según el caso:

a) los organismos y autoridades directamente interesados en la adaptación y readaptación profesionales;

b) las organizaciones de empleadores y de trabajadores;

c) las personas especialmente calificadas en razón de sus conocimientos y de su interés en la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos;

d) las organizaciones de los inválidos.

3) Dichas comisiones deberían estar encargadas de asesorar:

a) con alcance nacional, en cuanto al desarrollo de la política y de los programas de adaptación y readaptación profesionales;

b) con alcance regional o local, en cuanto a la aplicación de las medidas de carácter nacional, a su adaptación a las condiciones regionales y locales y a la coordinación de las actividades regionales y locales.

19. 1) Las autoridades competentes, en particular, deberían estimular y fomentar toda investigación destinada a evaluar los resultados obtenidos por los servicios de adaptación y readaptación profesionales de los inválidos y a mejorar estos servicios.

2) Esta investigación debería comprender estudios generales o especiales sobre la colocación de los inválidos.

3) Asimismo, debería comprender trabajos científicos sobre las diferentes técnicas y los distintos métodos que desempeñen una función en la adaptación y la readaptación profesionales.

V. MÉTODOS PARA FAVORECER LA UTILIZACIÓN POR LOS INVÁLIDOS DE LOS MEDIOS DE ADAPTACIÓN Y READAPTACIÓN PROFESIONALES

20. Deberían adoptarse medidas para que los inválidos puedan utilizar plenamente los medios de adaptación y readaptación profesionales a su disposición y para procurar que una autoridad determinada se encargue de ayudar personalmente a cada inválido a adaptarse o readaptarse profesionalmente en la medida de lo posible.

21. Entre dichas medidas deberían figurar:

a) información y publicidad sobre los medios de adaptación y readaptación profesionales disponibles y sobre las perspectivas que esos medios ofrezcan a los interesados;

b) concesión a los inválidos de asistencia financiera apropiada y suficiente.

22. 1) La asistencia financiera debería concederse en cualquier etapa del proceso de adaptación y readaptación profesionales y debería estar destinada a ayudar a los inválidos a prepararse para ejercer y conservar profesiones adecuadas, incluso independientes.

2) Dicha asistencia debería comprender también el suministro de servicios gratuitos de adaptación y readaptación profesionales, la concesión de subsidios de manutención, el pago de los gastos de

transporte necesarios durante cualquier período de preparación profesional para el ejercicio de un empleo, y el otorgamiento de préstamos o donaciones en dinero o el suministro de las herramientas y del equipo necesarios, y de los aparatos de prótesis y de cualquier otro tipo de aparato que fuere necesario.

23. Los inválidos deberían tener la posibilidad de utilizar todos los medios de adaptación y de readaptación profesionales, sin perder por ello el derecho a cualquier prestación de seguridad social adquirido por otros conceptos.

24. Los inválidos que habitan en regiones donde las posibilidades de empleo son limitadas, o donde los medios de preparación para el ejercicio de una profesión son escasos, deberían contar con todas las facilidades para su preparación profesional, incluso alojamiento y comida, y deberían poder trasladarse, si así lo desean, a regiones donde existan mayores posibilidades de empleo.

25. No se debería ejercer discriminación alguna contra los inválidos, comprendidos los que reciban prestaciones de invalidez, en razón de ésta, en lo que respecta al salario y otras condiciones de trabajo, si su trabajo es de valor igual al de los trabajadores no inválidos.

VI. COLABORACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL TRATAMIENTO MÉDICO Y DE LA ADAPTACIÓN Y READAPTACIÓN PROFESIONALES

26. 1) Entre las instituciones encargadas del tratamiento médico de los inválidos y los servicios encargados de la adaptación y readaptación profesionales de éstos deberían existir la más estrecha colaboración y la máxima coordinación de sus actividades.

2) La colaboración y la coordinación deberían tener por objeto:

a) velar por que el tratamiento médico y, si ello fuere necesario, la provisión de aparatos de prótesis apropiados tengan por finalidad facilitar el empleo ulterior de los inválidos interesados y aumentar las oportunidades de empleo;

b) ayudar a averiguar cuáles inválidos necesiten y puedan ser adaptados o readaptados profesionalmente;

c) velar por que la adaptación y readaptación profesionales comiencen cuanto antes y en momento oportuno;

d) dar consejos de carácter médico, cuando fuere necesario, en todas las etapas de la adaptación y readaptación profesionales;

e) evaluar la capacidad de trabajo de los inválidos.

27. Siempre que sea posible y ateniéndose al dictamen médico, la adaptación y readaptación profesionales deberían comenzar durante el tratamiento médico.

VII. MEDIDAS PARA AUMENTAR LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO DE LOS INVÁLIDOS

28. Deberían adoptarse medidas, en estrecha colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para aumentar al máximo las oportunidades de empleo de los inválidos y para que puedan obtener y conservar un empleo.

29. Estas medidas deberían basarse en los siguientes principios:

a) los inválidos deberían tener la misma posibilidad que los trabajadores no inválidos de ingresar en los empleos para los cuales estén calificados;

b) los inválidos deberían tener plenas oportunidades para aceptar un empleo que les convenga con un empleador de su elección;

c) se debería hacer hincapié en las aptitudes y en la capacidad para el trabajo de los interesados y no en su invalidez.

30. Entre dichas medidas deberían figurar:

a) investigaciones para analizar y demostrar la capacidad de trabajo de los inválidos;

b) publicidad amplia y constante, con datos concretos, especialmente sobre:

i) la producción, el rendimiento, el índice de accidentes y de ausencias y la estabilidad en el empleo de los inválidos, comparados con las personas no inválidas que efectúen análogo trabajo;

ii) los métodos para la selección del personal, basados en los requisitos específicos del empleo;

iii) los métodos para mejorar las condiciones en que se efectúa el trabajo, a fin de facilitar el empleo de los inválidos, incluso las adaptaciones y modificaciones de herramientas y de equipo;

c) medios para evitar que los empleadores deban asumir mayores obligaciones con respecto a las primas de seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

d) medios para estimular a los empleadores a trasladar a los trabajadores cuya capacidad de trabajo haya cambiado por haber disminuido su capacidad física a empleos adecuados dentro de sus empresas.

31. Cuando las circunstancias nacionales y los métodos aplicados en el país lo permitan, se debería fomentar el empleo de los inválidos mediante medidas tales como:

a) la contratación por los empleadores de cierta proporción de inválidos, en condiciones que permitan evitar el despido de trabajadores no inválidos;

b) la reserva de ciertos empleos determinados para los inválidos;

c) la aplicación de disposiciones para que las personas afectadas de incapacidad grave tengan posibilidades de empleo o preferencia en ciertas profesiones que se consideren apropiadas a sus capacidades;

d) el estímulo para la creación y la concesión de facilidades para la gestión de cooperativas de inválidos o de cualesquiera otras organizaciones análogas administradas por los mismos inválidos o en su nombre.

VIII. TRABAJO PROTEGIDO

32.1) La autoridad o autoridades competentes deberían adoptar medidas, en colaboración, si fuere oportuno, con las organizaciones privadas interesadas, para crear y desarrollar medios de formación y de trabajo protegidos para los inválidos que no pudieren ser capacitados para competir en el mercado normal del empleo.

2) Entre estos medios deberían figurar la creación de talleres protegidos y la aplicación de medidas especiales para los inválidos

que por razones físicas o psicológicas o por motivos geográficos no pudieren trasladarse regularmente hasta su trabajo o regresar de éste.

33. Los talleres protegidos deberían proporcionar, con la debida vigilancia médica y profesional, no sólo trabajo útil y remunerado, sino también oportunidades de adaptación al empleo y de ascenso y, siempre que sea posible, de traslado a un empleo normal.

34. Deberían adoptarse disposiciones especiales para proporcionar a los inválidos que no puedan abandonar su domicilio un trabajo útil y remunerador en sus propios hogares, con la debida vigilancia médica y profesional.

35. En la medida en que se apliquen a los trabajadores en general disposiciones sobre salarios o condiciones de empleo dictadas por vía legislativa, dichas disposiciones deberían aplicarse a los inválidos empleados en un trabajo protegido.

IX. DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LOS MENORES INVÁLIDOS

36. Los servicios de adaptación y readaptación profesionales para los menores inválidos en edad escolar deberían ser organizados y desarrollados en estrecha colaboración entre las autoridades encargadas de la enseñanza y la autoridad o las autoridades responsables de la adaptación y la readaptación profesionales.

37. Los programas de enseñanza deberían tener en cuenta los problemas especiales de los menores inválidos y la necesidad de brindarles las mismas oportunidades que a los menores no inválidos de recibir la formación general y profesional más adecuada a su edad, capacidad, aptitudes y preferencias.

38. El objetivo fundamental de los servicios de adaptación y readaptación profesionales para menores inválidos debería consistir en reducir al mínimo las dificultades profesionales y psicológicas impuestas por su incapacidad y en ofrecerles todas las posibilidades de prepararse para su empleo en las ocupaciones más apropiadas. La utilización de estos medios debería entrañar la cooperación, por una parte, de los servicios médicos, sociales y pedagógicos y, por otra, de los padres o personas que ejercen la tutela familiar de los menores inválidos.

39. 1) La instrucción, la orientación profesional, la formación profesional y la colocación de los menores inválidos deberían in-

cluirse en la organización general de los servicios destinados a los menores no inválidos y, siempre que fuere posible, efectuarse en las mismas condiciones que se apliquen a éstos y en su compañía.

2) Deberían adoptarse medidas especiales para los menores inválidos cuya incapacidad les impida beneficiarse, en las mismas condiciones que los menores no inválidos y en su compañía, de las facilidades previstas para estos últimos.

3) Entre estas medidas debería figurar, en particular, la formación pedagógica especializada de los instructores.

40. Deberían adoptarse medidas para asegurarse de que los menores cuyo examen médico haya revelado anomalías o deficiencias o cualquier ineptitud para el trabajo:

a) reciban cuanto antes el tratamiento médico necesario para eliminar o atenuar sus anomalías o deficiencias;

b) sean estimulados a asistir a la escuela y se los oriente hacia empleos que puedan corresponder a sus aspiraciones y aptitudes, y se les proporcionen las oportunidades de obtener formación profesional para dichos empleos;

c) obtengan una ayuda económica, si fuere posible, durante el periodo de tratamiento médico, de instrucción y de formación profesional.

X. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE ADAPTACIÓN Y READAPTACIÓN PROFESIONALES

41. 1) Los medios de adaptación y readaptación profesionales deberían conformarse a las necesidades y circunstancias propias de cada país y desarrollarse progresivamente de acuerdo con esas necesidades y circunstancias, basándose en los principios establecidos en la presente Recomendación.

2) Las finalidades principales de este desarrollo progresivo deberían ser:

a) demostrar y desarrollar las cualidades de trabajo de los inválidos;

b) facilitar al máximo, cuando las circunstancias lo permitan, las posibilidades de obtener un empleo adecuado;

c) suprimir, con respecto a la formación o al empleo, toda discriminación que esté basada en la invalidez.

42. Se debería favorecer la aplicación progresiva de los medios de adaptación y de readaptación profesionales, con la ayuda de la Oficina Internacional del Trabajo, si se solicitare:

a) mediante el otorgamiento, cuando sea posible, de asistencia técnica consultiva;

b) mediante la organización de un vasto intercambio internacional de experiencias adquiridas en cada país; y

c) mediante cualquier otra forma de colaboración internacional que facilite la implantación y aplicación de medidas que respondan a las exigencias y a las condiciones de los diferentes países, comprendida la formación del personal necesario.

Recomendación 168

RECOMENDACIÓN SOBRE LA READAPTACIÓN PROFESIONAL Y EL EMPLEO DE PERSONAS INVÁLIDAS

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1 de junio de 1983 en su sexagésima novena reunión;

Habiendo tomado nota de las normas internacionales existentes contenidas en la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955;

Tomando nota de que, desde la adopción de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, se han registrado progresos importantes en la comprensión de las necesidades en materia de readaptación, en el alcance y organización de los servicios de readaptación, y en la legislación y la práctica de Estados Miembros en relación con las cuestiones abarcadas por la Recomendación;

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama el año 1981 Año Internacional de los Impedidos con el tema de «Plena participación e igualdad» y que un programa mundial de acción relativa a las personas inválidas tendría que permitir la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional para el logro de las metas de la «plena participación» de las personas inválidas en la vida social y el desarrollo, así como de la «igualdad»;

Considerando que esos progresos avalan la conveniencia de adoptar normas internacionales nuevas al respecto para tener en cuenta, en especial, la necesidad de asegurar, tanto en las zonas rurales como urbanas, la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo y de integración en la comunidad;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la readaptación profesional, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que estas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983, y la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99),

adopta, con fecha veinte de junio de mil novecientos ochenta y tres, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983:

I. DEFINICIONES Y CAMPO DE APLICACIÓN

1. Al aplicar las disposiciones de esta Recomendación, así como las de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, los Miembros deberían considerar que la expresión «persona inválida» se refiere a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo estén substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

2. Al aplicar esta Recomendación, así como la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, los Miembros deberían considerar que la finalidad de la readaptación profesional, según se define en la segunda Recomendación, es la de permitir que una persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.

3. Todo Miembro debería aplicar las disposiciones de esta Recomendación mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional.

4. Las medidas de readaptación profesional deberían quedar al alcance de todas las categorías de personas inválidas.

5. Al planear y prestar servicios de readaptación profesional y de empleo de las personas inválidas, deberían utilizarse en todo lo posible y con las adaptaciones necesarias los servicios existentes de orientación y formación profesional, colocación, empleo y afines destinados a los trabajadores en general.

6. La readaptación profesional debería comenzar lo antes posible. Con este fin los sistemas de asistencia sanitaria y otros organis-

mos responsables de la readaptación médica y social deberían cooperar de manera regular con los órganos responsables de la readaptación profesional.

II. READAPTACIÓN PROFESIONAL Y OPORTUNIDADES DE EMPLEO

7. Las personas inválidas deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales.

8. Al prestar asistencia a las personas inválidas en materia de readaptación profesional y empleo, tendría que respetarse el principio de igualdad de oportunidades y de trato para trabajadores y trabajadoras.

9. Las medidas positivas especiales destinadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberían considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.

10. Deberían adoptarse medidas para promover oportunidades de empleo de las personas inválidas que se ajusten a las normas de empleo y salario aplicables a los trabajadores en general.

11. Estas medidas, además de las que se mencionan en la parte VII de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, deberían incluir:

a) medidas apropiadas para crear oportunidades de empleo en el mercado regular del empleo, incluidos incentivos económicos para alentar a los empleadores a proporcionar formación y empleo subsiguiente a las personas inválidas, así como a adaptar, dentro de límites razonables, los lugares de trabajo, la estructuración de las tareas, las herramientas, la maquinaria y la organización del trabajo para facilitar tal formación y empleo;

b) ayuda gubernamental adecuada para establecer diversos tipos de empleo protegido, para las personas inválidas que no tengan acceso a los empleos no protegidos;

c) fomento de la cooperación entre talleres protegidos y talleres de producción en materia de organización y de gestión, a fin de

mejorar la situación de empleo de sus trabajadores inválidos y, siempre que sea posible, ayudarlos a prepararse para el trabajo en condiciones normales;

d) ayuda gubernamental adecuada a la formación profesional, la orientación profesional, el empleo protegido y los servicios de colocación administrados por organismos no gubernamentales;

e) fomento del establecimiento y desarrollo de cooperativas por personas inválidas y para ellas, las cuales, cuando sea apropiado, estarían abiertas a los trabajadores en general;

f) ayuda gubernamental apropiada con objeto de promover la creación y el desarrollo por personas inválidas y para ellas de pequeñas empresas y talleres de producción o cooperativos o de otro tipo (eventualmente abiertos a los demás trabajadores en general), siempre que tales empresas y talleres se ajusten a normas mínimas preestablecidas;

g) eliminación gradual, en caso necesario por etapas, de las barreras y obstáculos de orden físico o arquitectónico, o relativos a la comunicación que afectan el transporte, el acceso y el libre movimiento en los locales de formación y empleo de personas inválidas; en los nuevos edificios e instalaciones públicas se deberían aplicar normas adecuadas;

h) fomento, siempre que sea posible y apropiado, de medios de transporte adecuados con destino y a partir del lugar de la readaptación y del lugar del trabajo, de conformidad con las necesidades de las personas inválidas;

i) fomento de la difusión de información sobre ejemplos de casos efectivos de integración con éxito de personas inválidas en el empleo;

j) exención de la percepción de impuestos internos o de otras cargas internas de cualquier índole, en el momento de efectuar la importación o ulteriormente, sobre los artículos, materiales y equipos de formación determinados que requieran los centros de readaptación, los talleres, los empleadores y las personas inválidas, y sobre los aparatos auxiliares e instrumentos determinados que necesiten las personas inválidas para obtener y conservar el empleo;

k) el establecimiento de empleos a tiempo parcial, incluidas otras disposiciones de trabajo, de acuerdo con la capacidad de cada

persona inválida que no pueda por el momento, o tal vez nunca, ocupar un empleo a tiempo completo;

l) estudios e investigaciones de la posible aplicación de sus resultados respecto de diversos tipos de deficiencias a fin de fomentar la participación de personas inválidas en la vida de trabajo normal;

m) ayuda gubernamental apropiada con miras a eliminar las posibilidades de explotación que puedan surgir en el marco de la formación profesional y en los empleos protegidos y para facilitar la transición al mercado regular del empleo.

12. Al elaborar programas para la integración o reintegración de las personas inválidas en la vida activa y en la sociedad, tendrían que tenerse en consideración todos los tipos de formación; éstos habrían de comprender, cuando sea necesario y conveniente, actividades de preparación profesional y formación, formación modular, formación para las actividades de la vida cotidiana, cursos de alfabetización y formación en otras esferas que afectan a la readaptación profesional.

13. Para asegurar la integración o reintegración de las personas inválidas en la vida activa normal y, por consiguiente, en la sociedad debería tenerse en cuenta la necesidad de adoptar medidas de apoyo especiales, incluido el suministro de aparatos auxiliares de instrumentos y de servicios personales permanentes a fin de permitir a las personas inválidas lograr y conservar un empleo adecuado y progresar profesionalmente.

14. Las medidas de readaptación profesional destinadas a personas inválidas deberían ser reexaminadas después a fin de evaluar sus resultados.

III. PARTICIPACIÓN DE LA COLECTIVIDAD

15. Los servicios de readaptación profesional, tanto en las zonas urbanas como en las rurales y en comunidades apartadas, se deberían organizar y llevar, con la mayor participación posible de la colectividad, en particular de representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las personas inválidas.

16. La participación de la colectividad en la organización de servicios de readaptación profesional para las personas inválidas ten-

dría que facilitarse con medidas de información pública cuidadosamente elaboradas con miras a:

a) informar a las personas inválidas, y si fuera necesario a sus familias, acerca de sus derechos y oportunidades en el campo del empleo;

b) superar los prejuicios, la información defectuosa y las actitudes desfavorables para el empleo, la integración y la reintegración de personas inválidas en la sociedad.

17. Los dirigentes o grupos de la comunidad, incluidas las personas inválidas y sus organizaciones, deberían colaborar con los servicios públicos competentes en materia de salud, bienestar social, educación, trabajo y otros servicios públicos pertinentes en la identificación de las necesidades de las personas inválidas de la colectividad y para garantizar que, siempre que sea posible, se incluya a las personas inválidas en actividades y servicios de ámbito general.

18. Los servicios de readaptación profesional y empleo para las personas inválidas deberían integrarse en el desarrollo comunitario y recibir, si hubiera lugar, apoyo financiero, material y técnico.

19. Debería reconocerse oficialmente el mérito de las organizaciones voluntarias que hubiesen logrado éxitos significativos en la creación de servicios de readaptación profesional y en la integración o reintegración de personas inválidas en la vida activa de la comunidad.

IV. READAPTACIÓN PROFESIONAL EN LAS ZONAS RURALES

20. Deberían desplegarse esfuerzos especiales para lograr que los servicios de readaptación profesional se amplíen a fin de que las personas inválidas que habitan en las zonas rurales y en comunidades apartadas puedan beneficiarse de ello en el mismo grado y condiciones que en las zonas urbanas. El desarrollo de tales servicios debería formar parte integrante de las políticas nacionales de desarrollo rural.

21. Con tal fin deberían tomarse medidas para:

a) designar los servicios existentes de readaptación profesional en las zonas rurales o, cuando no existan, los mismos servicios en las zonas urbanas, como centros de formación del personal de readaptación en zonas rurales;

b) crear unidades móviles de adaptación y readaptación profesionales que atiendan a las personas inválidas de las zonas rurales y actúen como centro de divulgación de información sobre formación rural y oportunidades de empleo para personas inválidas;

c) formar a los especialistas en desarrollo rural y desarrollo comunitario en técnicas de readaptación profesional;

d) conceder préstamos o subvenciones y facilitar herramientas y materiales para ayudar a las personas inválidas residentes en las colectividades rurales a establecer y administrar cooperativas o a trabajar por cuenta propia en pequeñas industrias familiares o en actividades agrícolas, artesanales u otras;

e) incorporar la asistencia a las personas inválidas en las actividades de desarrollo rural existentes o proyectadas, destinadas a la población en general; facilitar el acceso de las personas inválidas a viviendas situadas a distancia razonable de su lugar de trabajo.

V. FORMACIÓN DEL PERSONAL

22. Además de los consultores y especialistas capacitados profesionalmente en materia de readaptación, todas las demás personas que se ocupan de la readaptación profesional de personas inválidas y del desarrollo de oportunidades de empleo deberían recibir formación u orientación en materia de readaptación profesional.

23. Las personas dedicadas a la orientación profesional, a la formación profesional y a la colocación de trabajadores en general deberían tener un conocimiento suficiente de la invalidez y de sus efectos limitativos, así como un conocimiento de los servicios auxiliares disponibles para facilitar la integración de las personas inválidas en la vida social y económica activa. Deberían proporcionarse oportunidades a dichas personas para que actualicen sus conocimientos y amplíen su experiencia en la materia.

24. La formación, las calificaciones y la remuneración del personal dedicado a la readaptación y formación profesionales de personas inválidas deberían ser comparables a las del personal de formación profesional general que asume cometidos y responsabilidades similares; las oportunidades de carrera deberían ser comparables para ambos grupos de especialistas, y convendría alentar los traslados de personal entre los servicios de formación profesional general y los servicios de readaptación profesional.

25. El personal de readaptación profesional, el de los talleres protegidos y el de los talleres de producción deberían recibir, según convenga, como parte de su formación general, formación en dirección de talleres y técnicas de producción y comercialización.

26. En la medida en que no resulte posible disponer de suficiente personal plenamente formado, se deberían adoptar medidas para contratar y formar personal auxiliar de readaptación profesional. No debería recurrirse a tal personal auxiliar como medio permanente de substituir personal con buena formación. Siempre que sea posible, deberían adoptarse disposiciones para proseguir la formación del personal auxiliar, a fin de integrarlo en el personal plenamente formado.

27. Siempre que haya lugar, se debería fomentar la creación de centros regionales y subregionales para la formación de personal de readaptación profesional.

28. El personal de orientación y formación profesionales, colocación y asistencia en el empleo de personas inválidas debería tener una formación y experiencia adecuadas para apreciar los problemas y las dificultades de motivación que puedan experimentar las personas inválidas y, dentro de su competencia, ocuparse de las necesidades derivadas de los mismos.

29. Siempre que haya lugar, deberían adoptarse medidas para alentar a las personas inválidas a recibir una formación profesional como personal de readaptación y promover su acceso al empleo en el campo de la readaptación.

30. Debería consultarse a las personas inválidas y a sus organizaciones en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas de formación para el personal de readaptación profesional.

VI. CONTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES AL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE READAPTACION PROFESIONAL

31. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían adoptar una política destinada a promover la formación y el empleo adecuados de las personas inválidas en un pie de igualdad con los otros trabajadores.

32. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto con las personas inválidas y sus organizaciones, deberían poder con-

tribuir a la formulación de las políticas relativas a la organización y desarrollo de los servicios de readaptación profesional, así como en la realización de investigaciones y estudios y la elaboración de proyectos de ley en la materia.

33. Siempre que sea posible y apropiado, los representantes de las organizaciones de empleadores, de trabajadores y de personas inválidas deberían figurar entre los miembros de los consejos y comisiones de los centros de readaptación y formación profesional para personas inválidas, que adoptan decisiones sobre asuntos de orden general y técnicos con miras a lograr que los programas de readaptación profesional correspondan a las necesidades de los diversos sectores económicos.

34. Siempre que sea posible y apropiado, los empleadores y los representantes de los trabajadores en la empresa deberían cooperar con los especialistas correspondientes en el estudio de las posibilidades de readaptación profesional y de traslado a otras tareas de las personas inválidas empleadas en la empresa, así como de proporcionar empleo a otras personas inválidas.

35. Siempre que sea posible y apropiado, se debería incitar a las empresas a crear o a mantener sus propios servicios de readaptación profesional, con inclusión de diversos tipos de empleos protegidos, en estrecha colaboración con los servicios de readaptación profesional ya estén éstos o no a cargo de la comunidad.

36. Siempre que sea posible y apropiado, las organizaciones de empleadores deberían tomar medidas para:

a) asesorar a sus miembros sobre los servicios de readaptación profesional que se podrían poner a disposición de los trabajadores inválidos;

b) cooperar con organismos e instituciones que promuevan la reintegración de personas inválidas en la vida de trabajo activa, facilitando, por ejemplo, información sobre las condiciones de trabajo y los requisitos de trabajo que deben satisfacer las personas inválidas;

c) asesorar a sus miembros sobre los reajustes que podrían efectuarse para los trabajadores inválidos en las tareas esenciales o en las exigencias de los empleos apropiados;

d) aconsejar a sus miembros que tengan en cuenta las posibles repercusiones de las modificaciones de los métodos de producción,

de forma que los trabajadores inválidos no sean desplazados por inadvertencia.

37. Siempre que sea posible y apropiado, las organizaciones de trabajadores deberían tomar medidas para:

a) fomentar la participación de los trabajadores inválidos en los debates a nivel de taller y en los consejos de empresa o cualquier otro órgano que represente a los trabajadores;

b) formular pautas para la readaptación profesional y protección de los trabajadores que queden inválidos a causa de enfermedad o accidente, sea o no con motivo del trabajo, y hacer incluir tales pautas en los contratos colectivos, reglamentos, laudos arbitrales u otros instrumentos adecuados;

c) ofrecer asesoramiento sobre las medidas adoptadas a nivel de taller que afecten a los trabajadores inválidos, incluidas la adaptación de los puestos de trabajo, la organización especial del trabajo, la formación y el empleo a prueba y la determinación de normas de trabajo;

d) plantear los problemas de readaptación profesional y de empleo de personas inválidas en las reuniones de los organismos sindicales e informar a sus miembros mediante publicaciones y seminarios acerca de los problemas y posibilidades de readaptación profesional y empleo de personas inválidas.

VII. CONTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS INVÁLIDAS Y SUS ORGANIZACIONES AL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE READAPTACIÓN PROFESIONAL

38. Además de la participación de las personas inválidas, sus representantes y organizaciones en las actividades de readaptación mencionadas en los párrafos 15, 17, 30, 32 y 33 de la presente Recomendación, las medidas adoptadas para conseguir la participación de las personas inválidas y de sus organizaciones en el desarrollo de los servicios de readaptación profesional deberían incluir:

a) incentivos a las personas inválidas y sus organizaciones para que participen en el desarrollo de las actividades comunitarias encaminadas a la readaptación profesional de las personas inválidas, fomentando así su empleo y su integración o reintegración en la sociedad;

b) una asistencia apropiada del gobierno para promover el desarrollo de organizaciones constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas y asegurar la participación de éstas en los servicios de readaptación profesional y del empleo, incluidas medidas encaminadas a ofrecer a las personas inválidas programas de formación que les permitan defender su propia causa;

c) apoyo gubernamental adecuado a estas organizaciones para desarrollar programas de instrucción pública que reflejen una imagen positiva de las capacidades de las personas inválidas.

VIII. READAPTACIÓN PROFESIONAL COMO PARTE DE LOS REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL

39. Al aplicar las disposiciones de la presente Recomendación, los Miembros deberían inspirarse en las disposiciones del artículo 35 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; del artículo 26 del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964, y del artículo 13 del Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967, en la medida en que no estén ya obligados a ello por la ratificación de estos instrumentos.

40. Siempre que sea posible y apropiado, los regímenes de seguridad social deberían asegurar programas de formación, colocación y empleo (incluido el empleo protegido) y de servicios de readaptación profesional para personas inválidas, con inclusión de servicios de asesoramiento en materias de readaptación, o contribuir a su organización, desarrollo y financiación.

41. Esos programas deberían asimismo prever incentivos para las personas inválidas que busquen un empleo, y medidas que faciliten la transición gradual al mercado regular del empleo.

IX. COORDINACIÓN

42. Se deberían adoptar medidas para garantizar, en la medida en que esto sea posible, la coordinación de las políticas y programas de readaptación profesional con las políticas y programas de desarrollo social y económico (incluidas la investigación científica y las nuevas tecnologías) que afectan a la administración del trabajo, a la política y promoción generales del empleo, a la formación profesional, a la

integración social, la seguridad social, las cooperativas, el desarrollo rural, las pequeñas industrias y la artesanía, la seguridad e higiene en el trabajo, la adaptación de los métodos y organización del trabajo a las necesidades personales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	5
LAS RELACIONES LABORALES EN EL SISTEMA PROTEGIDO	
PREFACIO	13
NOTA RESUMEN	19
I. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y METODOLOGÍA	25
1.1. El contexto	25
1.2. El enfoque de la OIT	26
1.3. El estudio y su metodología	28
II. ANÁLISIS TEMÁTICO	29
2.1. Estado de situación del trabajo protegido	29
2.1.1. Tipo y naturaleza jurídica de las estructuras	29
2.1.2. Objetivo y actividades de las estructuras de trabajo protegido	32
2.1.3. Legislación y competencia	33
2.1.4. Financiación y subvenciones	34
2.2. Las personas integradas en las estructuras de trabajo protegido	35
2.2.1. Personas integradas: número, edad y sexo	35
2.2.2. Tipo de minusvalía	36
2.2.3. Antigüedad y grado de movilidad	37
2.3. Opcionalidad, no discriminación y contrato de trabajo	38
2.4. Libertad de asociación, negociación y representación colectiva	40

2.5.	Salarios, carrera profesional y formación	44
2.5.1.	Salarios y prestaciones	44
2.5.2.	Formación profesional	46
2.5.3.	Perspectivas	48
2.6.	Condiciones laborales	49
2.7.	Seguridad e higiene	50
2.8.	Protección social	51
2.9.	Régimen disciplinario y solución de conflictos ...	52
2.10.	Función de la Inspección de Trabajo.	53
III.	TIPOLOGÍA DE LAS SITUACIONES EXAMINADAS.	55
3.1.	El modelo terapéutico	56
3.2.	El modelo intermedio	58
3.3.	El modelo mixto	59
3.4.	El modelo retributivo	61
IV.	CONCLUSIÓN	63
V.	BIBLIOGRAFÍA	66
VI.	ANEXOS	80
1.	Relación de países que contestaron al cuestionario ...	80
2.	Cuestionario	81
3.	Textos de referencia	88
 CUOTAS DE EMPLEO, CONTRIBUCIONES COMPENSATORIAS Y FONDOS NACIONALES PARA LA REHABILITACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD: GUÍA PRÁCTICA 		
Prefacio		93
Introducción		99
Parte I	Informes de los Países	
	El sistema en Francia	113
	El sistema en Alemania	127
	El sistema en Polonia	139
	El sistema en Japón	159
	Informes sumarios	
	Austria	171
	China	175
	Hungría	178

Parte II Diseño de políticas	181
Parte III Gestión de los fondos nacionales	211

Conclusiones

Anexo: Sinopsis de las medidas en seis países	224
Apéndice: Participantes y observadores invitados	263

Tablas

1. 17 medidas del AGEFIPH para el empleo de las personas con discapacidad	119
2. Número mínimo de empleados y cuotas	193
3. Actividades extraprofesionales financiadas	202
4. Porcentaje estimado de desembolso en medidas profesionales por tipo de beneficiario	203
5. Medidas profesionales financiadas y tipo de beneficiario.	204

PROYECTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN Y REINCORPORACIÓN AL EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

AGRADECIMIENTOS	271
PREFACIO: EXPLICACIÓN DEL PROYECTO	275
1. INTRODUCCIÓN	278
2. LOS PAÍSES PARTICIPANTES EN SU CONTEXTO	284
3. ACTIVIDADES DE RETENCIÓN DE EMPLEO EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS	293
4. POLÍTICAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	300
Factores Clave	316
5. PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN DE AYUDAS	318
Factores Clave	330
6. SERVICIOS DE APOYO AL EMPLEO Y REHABILITACIÓN	331
Factores Clave	344

7. ADAPTACIÓN DE ACTIVIDADES Y PUESTOS DE TRABAJO	346
Factores Clave	365
8. ESTRATEGIAS EMPRESARIALES	367
Factores Clave	380
9. DESARROLLO DE ESTRATEGIAS	381
APÉNDICE	387

**POLÍTICAS DIRIGIDAS ESPECÍFICAMENTE
EN ESPAÑA A ESTIMULAR QUE LAS EMPRESAS
CONTRATEN Y MANTENGAN EN EL EMPLEO
A TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS**

1. MEDIDAS ANTIDISCRIMINATORIAS Y DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA	405
2. RESERVA, MANTENIMIENTO Y RETORNO	408
2.1. La obligación de reserva de empleo	408
2.2. Las obligaciones empresariales con relación al mantenimiento y retorno al empleo de los trabajadores incapacitados	411
2.3. Normas especiales en caso de extinción del contrato de trabajo de un trabajador minusválido	415
2.4. Incentivos públicos para favorecer el retorno al empleo de trabajadores incapacitados	416
3. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS EN EL MERCADO ORDINARIO DE TRABAJO	417
3.1. Formación Profesional	417
3.2. Intermediación Laboral	419
3.3. Contratos formativos y Programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficio	421
3.4. Ayudas a la contratación laboral	423
3.5. Ayudas al autoempleo o a la integración laboral bajo fórmulas de economía social	426
4. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA INTEGRACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES MINUSVALIDOS EN EL MERCADO PROTEGIDO	428

4.1. La relación laboral especial de los trabajadores minusválidos en los Centros Especiales de Empleo	428
4.2. Los Centros Especiales de Empleo: Régimen jurídico y ayudas	431
5. EL FUTURO DE LAS AYUDAS AL EMPLEO	434
6. ASPECTOS INSTITUCIONALES	435
6.1. Evaluación y reconocimiento de la condición de minusválidos	435
6.2. Servicios de rehabilitación, recuperación y empleo.	436
6.3. Participación de los interesados	437
ANEXO ESTADÍSTICO	438

**ANEXO: NORMAS INTERNACIONALES
DEL TRABAJO SOBRE LA READAPTACIÓN
PROFESIONAL**

INTRODUCCIÓN	445
Convenio 159: Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	445
Recomendación 99: Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos	451
Recomendación 168: Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	464

★ ★ ★
★ COLECCION ★
★ NOVA ★
★ EUROPA ★
★ ★ ★

FUNDACION ONCE