

Discapacidad y empleo

José M^a García Martín

Técnico en Servicios Sociales. IMSERSO.

Las personas con discapacidad están aumentando en España a causa de los accidentes y de las enfermedades crónicas invalidantes. La situación del mercado laboral y una serie de prejuicios infundados abocan a estos colectivos a la inactividad y al paro. Frente a esta situación y a la imagen de inactivos-pensionistas, se aboga por una estrategia nueva de políticas activas que impulse una presencia más participativa y un mayor protagonismo del colectivo de personas con discapacidad en la vida económica y social de nuestras comunidades. El artículo describe el entramado de apoyos que los poderes públicos han dispuesto en los últimos años con el fin de neutralizar las desventajas y garantizar una mayor igualdad de oportunidades a la hora de acceder o conservar un empleo de los discapacitados españoles.

A. El impacto social de la discapacidad en España

En Europa, como mínimo, un 10% de la población presenta algún tipo de discapacidad. La tasa de discapacidad en Bélgica, según Eurostat, es del 12%; en Italia, del 13% y en Alemania, del 13%.

En España, según la encuesta I.N.E. de 1987, las personas con discapacidad ascendían entonces a 5,75 millones, que suponen el 15% de la población. De ese total, en torno a la mitad (6-7 por 100) presentaban unas limitaciones lo suficientemente importantes como para demandar apoyos-extra para vivir dignamente o para participar en igualdad de condiciones en sus comunidades. Son las denominadas minusválías y su número era entonces de 2.300.000 personas. Por los datos de algunos registros, aunque parciales, sabemos que ese número va en aumento. Es la consecuencia lógica de las pautas de morbilidad típicas de los países social y económicamente avanzados, donde prevalecen los accidentes (de tráfico, laborales...) y, sobre todo, las enfermedades crónicas que cursan con secuelas invalidantes. Estas enfermedades, por ejemplo, son las causantes de que a partir de los 45 años

aumentan muy considerablemente las tasas de discapacidad en Europa: 25% en Alemania e Italia, 28% en Bélgica y 38% en España.

Las principales causas que generan discapacidad en España están bien identificadas, e igual conocimiento tenemos del volumen de nuevos casos que ocurren cada año. Estos surgen en torno al embarazo-parto, a los accidentes y a las enfermedades crónicas.

En los primeros años de edad, dos son los grandes grupos de riesgo generadores de deficiencias infantiles y/o trastornos de desarrollo: el riesgo perinatal y el riesgo socio-ambiental. Defectos y malformaciones congénitas (2% de los recién nacidos), niños prematuros y/o de bajo peso (7% de nacimientos), daño obotétrico en el momento de nacer ... y también, niños que viven en la pobreza extrema (4%), los que carecen de ambiente familiar, niños maltratados, etc.etc. A partir de 1 año de edad los accidentes son la principal causa de mortalidad e incapacidad durante la infancia, adolescencia y juventud. En torno al 10% de las deficiencias se deben a un accidente. La siniestralidad por accidente se ha convertido, después de los tumores malignos, en la segunda causa más frecuente de años potenciales de vida perdidos.

Un 8% de la población infantil de 0-15 años sufrió, según la Encuesta Nacional de Salud, algún tipo de accidente entre febrero-92 y febrero-93. Entre las principales causas de discapacidad por accidentes infantiles se encuentran, por orden de importancia, los traumatismos por caídas, el tráfico y las quemaduras o lesiones producidas por aparatos eléctricos. Hasta los 4 años la mayoría de los accidentes ocurren en el hogar, y a partir de esa edad son el colegio y las zonas deportivas y de ocio los lugares donde más se accidentan los niños. En la adolescencia y juventud prevalecen los accidentes de tráfico. En 1994 fueron 119.331 las víctimas de tráfico: 5.615 muertos, 33.991 heridos graves y 79.725 heridos leves. Aproximadamente un 10% de estos heridos presentan secuelas graves, estimándose que la mitad de estas víctimas son jóvenes entre 15 y 34 años. En 1996, el número absoluto de accidentes de trabajo fue de 1.218.225, de éstos 663.271 fueron accidentes con baja. En torno a 12.000 de estos accidentes generan secuelas graves y afectan principalmente a trabajadores jóvenes: un tercio del total de accidentados están entre los 20 y los 30 años. La siniestrabilidad laboral española está muy por encima de las de los países europeos de nuestro entorno comunitario. En los años centrales de la vida y muy especialmente a partir de los 45 de edad las enfermedades crónicas que derivan en secuelas permanentes relevan a los accidentes como primera causa de incapacidad. Según la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria del 91 las enfermedades crónicas más prevalentes en mayores de 45 años fueron, por este orden, enfermedades del aparato circulatorio, enfermedades digestivas, enfermedades osteo-articulares junto a traumatismos y fracturas y enfermedades del aparato respiratorio. 58 de cada mil mayores de 45 años estuvieron ingresados en un hospital por causa de una de esas 4 enfermedades. Las enfermedades crónicas son, con diferencia, la principal causa de discapacidad en España. En definitiva, la mayor supervivencia (España destaca por su baja tasa de mortalidad infantil y

por la alta esperanza de vida de sus mayores) junto a la prevalencia de accidentes y enfermedades crónicas conlleva un inevitable aumento en el número de discapacidades. Esto hace que se esté produciendo ya un lento pero perceptible giro en las prioridades de nuestra sociedad: desde una preocupación por limitar la enfermedad aguda y la muerte prematura se está pasando a una mayor atención a la morbilidad crónica y a la discapacidad permanente.

B. Discapacitados en edad activa

Afortunadamente se empieza a tener datos sobre el número de discapacitados en edad activa y su relación con el empleo. Según la Base de Datos Estatal de Personas Valoradas por los Equipos de Valoración y Orientación (IMSERSO), el sector de personas con minusvalía entre 15 y 44 años (grupo-diana de las políticas de empleo) suponen aproximadamente la mitad del total en edad activa, que a su vez representan el 52,80% del total del colectivo.

El dato más relevante respecto del sector de discapacitados en edad activa es el de su INACTIVIDAD. Según la Encuesta del INE (1986) la tasa de inactividad alcanzaba cerca del 80%. En estudios recientes sobre inserción laboral de las personas con discapacidad, realizados en diversas Comunidades Autónomas por Fundosa Social Consulting aparece un colectivo mucho más activo:

Tabla. Distribución de la población activa con discapacidad entre 16 y 45 años.

	C. Andalucía	C. Madrid	C. Valenciana	Población General
Población Activa				
- Ocupados	27,3	37,4	47,1	73,7
• Cuenta ajena	21,6	33,3	44,0	
• Autónomos	5,6	4,1	3,1	
- Parados	72,7	62,6	52,9	26,3

Fuente INE, Encuesta población activa 4º trimestre 1995. Fundosa Social Consulting, O.C.

Es a partir de los 30 años cuando aparece el porcentaje mas alto de trabajadores con discapacidad ocupados. Entre 16 y 19 años solo el 15% de los activos están ocupados. Los jóvenes discapacitados menores de 30 años se mueven entre la inactividad inducida y la formación ocupacional, en ocasiones artificialmente prolongada. Se conoce bastante bien el itinerario de demandas que siguen estos jóvenes, en su mayoría con una discapacidad de origen congénito o sobrevenida a causa de un accidente en la infancia-adolescencia: se inicia en el Sistema Sanitario, pasan al Sistema Educativo y a la edad de 18-20 años una parte importante (alrededor del 70%) acceden al Sistema Sociolaboral en demanda de empleo o de prestaciones económicas. Sólo una mínima parte logran un empleo (15%) o acceden a una pensión (14.395 pensionistas no contributivas a finales de 1997), prolongando la mayoría su etapa formativa a través de la oferta de F.P.O. (Plan FIP u Horizon) e inscribiéndose un sector de ellos (40.000 demandantes) en el Registro de Trabajadores minusválidos demandantes de empleo del INEM. Conocemos por un reciente estudio del INEM (Formación y Mercado Laboral de los Minusválidos. 1996) el perfil de estos demandantes:

Perfil del minusválido demandante de empleo

1.- JOVEN:	80% Menos de 45 años. 66% 25-34 años.
2.- MINUSVALIDO por una deficiencia física:	71% Físicos. 21% Sensoriales.
3.- VARON:	70% hombres 30% mujeres.
4.- Con BAJA CUALIFICACION:	15% Estudios por encima de E.G.B. 42% Certificado de Escolaridad. 32% E.G.B. 45% Han realizado curso de F.P.O.
5.- Que DEMANDAN un empleo:	75% en el sector Servicios. 14% la industria.
6.- DE NIVEL OCUPACIONAL BAJO:	peón administrativo. ordenanza limpiador.

C. Sistema público de equiparación de oportunidades

Para afrontar estas situaciones y atender esas y otras demandas, los poderes públicos han venido promoviendo en los últimos años un entramado de apoyos que constituyen lo que llamamos "Sistema público de equiparación de oportunidades para el empleo de trabajadores con discapacidad".

Tres son los marcos de referencia fundamentales en lo que atañe al fomento del empleo de los trabajadores con discapacidad: Estatuto de los Trabajadores, Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) y Plan de Acción para las Personas con Discapacidad.

Estatuto de los Trabajadores

La inserción laboral de las personas con discapacidad se encuadra en el marco general de la política social del Estado y en concreto en el ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES (Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE 29/3/95). Esta norma básica constituye el marco general de las relaciones laborales y obliga por igual a trabajadorès discapacitados y no discapacitados.

Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)

El Título Séptimo de la LISMI, al abordar la inserción laboral de los discapacitados, fundamenta toda la estrategia en los siguientes principios:

- **Normalización e integración.** "Será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos su integración en el sistema ordinario de trabajo..." (Art. 37).
- **No discriminación.** "Se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales de las Empresas que supongan en contra de los minusválidos discriminaciones en el empleo, en materia de

retribuciones, jornadas y demás condiciones de trabajo". (art. 38.2).

- **Equiparación de oportunidades.** Para compensar sus desventajas "se fomentará el empleo de los trabajadores minusválidos mediante el establecimiento de ayudas que faciliten su integración laboral". (Art. 38.4).

La LISMI a fin de asegurar lo más posible el derecho constitucional al trabajo prevé una serie de recursos (medidas, prestaciones económicas y servicios), que en su conjunto pretenden compensar las desventajas con que parten las personas discapacitadas a la hora de "obtener, conservar un empleo adecuado y progresar en el mismo" (Convenio 159 OIT). Estas medidas de fomento de empleo son:

- **Reserva de empleos.** Se establece una cuota no inferior al dos por ciento de la plantilla en aquellas Empresas públicas y privadas que empleen un número de trabajadores fijos que excedan de cincuenta (Art. 38.1).
- **Empleo selectivo.** Los trabajadores en situación de incapacidad permanente, según cual sea el grado de ésta, tienen derecho a ser readmitidos o preferencia de admisión en la empresa donde venían trabajando (Art. 40).
- **Contratos incentivados.** Las empresas que contraten a minusválidos (contratos fijos) podrán recibir subvenciones o aplicar bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social (Art. 38.4).
- **Subvenciones a las empresas.** Las empresas que contraten minusválidos podrán recibir subvenciones para adaptación de puestos, eliminación de barreras arquitectónicas y para formación profesional (Art. 38.4).
- **Promoción de empleo autónomo.** Subvenciones diversas y préstamos para la creación o mantenimiento de cooperativas y sociedades anónimas laborales (Art. 38.4).
- **Empleo protegido.** Para la creación, ampliación o mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo se pueden percibir subvenciones, bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social, y reducción de intereses de los préstamos solicitados (Art. 43).

Además de las anteriores medidas, la LISMI prevé la actuación de dos servicios a efecto del fomento de empleo e integración laboral de los minusválidos:

- **Servicios de orientación.** Se encarga a los Equipos Multiprofesionales la valoración de la capacidad de trabajo y las posibilidades de integración (Art. 41.3), la acreditación de la aptitud para desempeñar un puesto de trabajo (Art. 38.3), y el seguimiento de los minusválidos empleados a fin de impulsar su promoción (Art. 46).
- **Servicios de colocación.** Encarga estos servicios a las Oficinas de Empleo, donde deberá existir un registro específico de minusválidos demandantes de empleo, y establece la coordinación con los Equipos Multiprofesionales (Art. 39).

Plan de Acción para las Personas con Discapacidad

La LISMI estableció las líneas generales de cómo abordar las especiales circunstancias del colectivo de discapacitados a la hora de garantizarles sus derechos fundamentales. Estas líneas generales debían ser concretadas posteriormente, para lo que se estableció un plazo de diez años que se cumplió en 1992. Durante ese año se realizaron numerosos balances poniendo de manifiesto que se habían producido avances sustanciales, pero también se denunciaban incumplimientos e incluso claras desviaciones respecto a las propuestas de la LISMI.

Fue en este contexto de evaluación y balance de las políticas impulsadas por la LISMI cuando surgió un compromiso de elaborar un Plan de Acción, compromiso impulsado por el propio Congreso de los Diputados, a través de la "Ponencia sobre la problemática de los minusválidos", en cuyas conclusiones se instaba a las distintas Administraciones competentes para lograr determinados objetivos, así como a la coordinación de políticas y servicios.

El Plan de Acción fue aprobado por la XIV Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales reunida el 26 de noviembre de 1996 en Santander, y está

concebido como una propuesta de política integral (medidas sanitarias, educativas, profesionales, laborales, de servicios sociales,...) y pretende también servir de punto de encuentro a las iniciativas estatales y a las iniciativas autonómicas en un mismo afán de desarrollar una estrategia global para el colectivo, que respete a su vez la capacidad de decisión de cada Administración. Uno de los principales retos que se plantea el Plan de Acción es "impulsar una presencia más activa y una mayor participación en la vida económica y social del colectivo de personas con discapacidad." Para lograr ese reto el Plan diseña una estrategia de "Políticas activas", que no es otra cosa que una reacción frente a la imagen social del minusválido de "inactivo-pensionista" que hasta entonces predominaba en nuestra sociedad. Es por eso que hace del empleo el eje sobre el que giran todas sus propuestas de política activa: se propone establecer un sistema coherente y flexible de apoyos que garanticen a las personas con discapacidad su independencia económica, fundamentalmente a través de un empleo. Son 3 los objetivos prioritarios que plantea:

1. Garantizar a las personas discapacitadas susceptibles de recuperación, una formación profesional de calidad que responda a las capacidades de los sujetos, del mercado laboral de la zona y a las exigencias cambiantes de las ocupaciones.

- Desarrollar programas de transición que faciliten el paso de la Escuela a la Empresa.
- Potenciar las fórmulas mixtas de "Formación y Empleo" en tanto las más adecuadas para aquellos discapacitados que tienen dificultades para acceder a un empleo.
- Activar el potencial de la Readaptación Profesional de Mutuas y de la Formación Continua dirigidas a los colectivos de trabajadores discapacitados en situación de invalidez provisional o parcialmente empleados.

2. Potenciar, prioritariamente, la inserción laboral de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo mediante una

estrategia abierta y muy flexible de inserción continua y apoyada.

- Facilitar a las personas con discapacidades severas simultáneamente trabajos protegidos y capacitación profesional práctica, que les permita aspirar a un empleo en entornos ordinarios.
- Crear fórmulas puente de empleos semiprottegidos en entornos ordinarios y apoyar temporalmente a los trabajadores discapacitados que accedan a ellas.
- Aumentar y flexibilizar las modalidades de empleo ordinario para los trabajadores discapacitados en las Empresas.

3. Garantizar a las personas con discapacidad, en situación de invalidez provisional o permanente, el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social y el acceso a las prestaciones de Servicios Sociales

- Generalizar las pensiones de invalidez o el subsidio de desempleo a aquellos discapacitados imposibilitados para trabajar o que no trabajen por causas ajenas a su discapacidad.
- Potenciar e incrementar las prestaciones económicas de recuperación mientras dure el proceso de rehabilitación y de ingreso laboral.
- Establecer un sistema flexible de protección de la invalidez provisional que compatibilice parcialmente prestaciones de distinta naturaleza (pensión, prestación de recuperación, incentivos de empleo).

Consecuentes con esa prioridad, en todas las grandes iniciativas que sobre empleo ha promovido el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se ha contemplado la problemática específica de los trabajadores con discapacidad. Así por ejemplo, se incluyeron en el Acuerdo Interconfederal que sobre la Reforma del Mercado Laboral firmaron los Agentes Sociales, en el Programa Plurianual del Reino de España y, posteriormente en el Plan Nacional de Acción para el Empleo, en el que a iniciativa del Gobierno Español figura una directriz específica para el colectivo de personas con discapacidad. Se puede asegurar, pues, que la

atención a las especiales necesidades del colectivo es una constante, lejos ya del carácter extraordinario y atípico que estas preocupaciones eran hasta hace bien poco.

Pero, sin ninguna duda, la iniciativa mayor del Ministerio en este ámbito de la política social es el "Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) por el que se establece un Plan de Medidas Urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad" que se firmó en Madrid el 15 de Octubre de 1997. En él se recogen una serie de medidas que son las que están completando y, sin duda, mejorando el sistema de apoyos para la equiparación de oportunidades.

D. Acuerdo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Cermi

El Acuerdo, aparte de un primer ámbito referido a la mayor participación institucional del movimiento asociativo, consta de tres apartados:

- I.- Intermediación laboral.
- II.- Formación profesional
- III.- Contratación e inserción laboral.

Intermediación laboral.

En este Apartado el Acuerdo trata de relanzar los servicios de intermediación laboral especializados en trabajadores con discapacidad, en base a la eficacia que han demostrado en los últimos años como instrumentos de fomento de empleo:

- Potenciando la intermediación especializada en la red del INEM: Actualización del Registro de Trabajadores Minusválidos demandantes de empleo e implantación progresiva de expertos en las Oficinas del INEM.
- Replantando la imprescindible coordinación y colaboración entre los equipos de valoración de discapacitados y las Oficinas del INEM.
- Incorporando a las ONG's de Discapacitados en acciones mixtas de intermediación.

Formación profesional.

El Acuerdo plantea un mejor aprovechamiento de los actuales medios de formación profesional ocupacional por el colectivo de personas con discapacidad:

- Mediante una mayor adaptación y flexibilidad de los cursos de F.P.O.
- A través de una mayor participación de las ONG's de Discapacitados en programas experimentales o por medio de Contratos-Programas.
- Con la elaboración de acciones específicas en el marco del Acuerdo Nacional de Formación Continua.
- Y con la potenciación y consolidación de los contratos formativos con apoyos suplementarios para los discapacitados: no limitación del número de apéndices en los Centros Especiales de Empleo, ampliación de 4 a 6 años del plazo para poder formalizar contratos en prácticas.

Contratación e Inserción Laboral

Sin perder la perspectiva de que las distintas modalidades de inserción laboral constituyen un mismo itinerario, el Acuerdo plantea una serie de medidas de carácter urgente para corregir las principales disfunciones detectadas en cada modalidad:

- Empleo protegido.- Flexibilidad en la composición de la plantilla de los Centros Especiales de Empleo, modulación de las subvenciones en función del porcentaje de trabajadores discapacitados, extensión de la subvención del coste salarial a los contratos a tiempo parcial.
- Empleo semiprotegido.- Regulación de las nuevas modalidades de "Empleo con Apoyo" y medidas específicas para la contratación colectiva de trabajadores minusválidos.
- Empleo ordinario.- Actualización de la subvención por contratación indefinida y extensión a los contratos a tiempo parcial.
- Programas específicos de control y seguimiento de la cuota de reserva del 2% y establecimiento de medidas alternativas a la cuota por acuerdos recogidos en Convenio o por opción voluntaria del empresario.

- Actualización de la cuantía de las subvenciones para el empleo autónomo y restablecimiento del pago único de las prestaciones por desempleo.

- Empleo público.- Promoción de fórmulas más flexibles y de alternativas en el acceso al empleo público.

Una parte importante de estas medidas han sido ya desarrolladas e incorporadas a nuestra legislación. Algunas se incorporaron en las Leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social de 1997 y 1998.- Otros apoyos al empleo de trabajadores discapacitados fueron recogidos en los Reales Decretos que regulan los contenidos del Acuerdo Interconfederal sobre la Reforma del Mercado de Trabajo. Y finalmente, aquellas de naturaleza administrativa están

siendo desarrolladas por las diversas Administraciones competentes.

Somos conscientes que la eficacia de este conjunto de apoyos está globalmente mermadas por poderosos factores ajenos al propio Sistema de Equiparación de Oportunidades. Basta recordar, como ejemplo, las altas tasas de desempleo existentes en nuestro país y el infundado pero muy extendido prejuicio sobre la baja empleabilidad y escaso rendimiento de los trabajadores discapacitados. No obstante, estos nuevos apoyos son instrumentos que consideramos necesarios para que la sociedad española, que es la que genera empleos, reaccione al fin ante la situación de un colectivo, que es con mucho el más desfavorecido en lo que al empleo se refiere.