



## Las personas con discapacidad en el mercado laboral

Palancas para aumentar sus tasas  
de empleo



Con el apoyo  
de la Unión Europea

El presente documento refleja exclusivamente las opiniones de los autores. La Comisión Europea no es responsable de ningún uso que se pueda hacer de la información contenida en el mismo.

La publicación se ha preparado y verificado cuidadosamente. Sin embargo, no se ofrece ninguna garantía del contenido proporcionado. Ni los contribuidores ni EZA asumen, por tanto, ninguna responsabilidad que se pudiera devengar del contenido del presente trabajo.

## **DATOS DE LA PUBLICACIÓN**

**Editor:** Centro Europeo para los Asuntos de los Trabajadores,  
Königswinter, [www.eza.org](http://www.eza.org)

**Autores:** Dries Van Herreweghe, Miet Lamberts, Karolien Lenaerts

**Traducción:** María Estalayo

**Maquetación y composición:** HellaDesign, Emmendingen,  
[www.helladesign.de](http://www.helladesign.de)

**Ilustración:** © Klaus Puth, Mühlheim/Main, [www.klausputh.de](http://www.klausputh.de)

**Impresión:** Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

**Fecha:** marzo de 2021

# TABLA DE CONTENIDO

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>8</b>
1.1	El estudio	8
1.1.1	El contexto	8
1.1.2	Preguntas de investigación y metodología	9
1.1.3	El valor añadido para el diálogo social	12
1.2	La estructura	13
1.3	La importancia de la participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad	14
1.3.1	La importancia económica	14
1.3.2	La importancia social	15
<b>2</b>	<b>El marco teórico</b>	<b>17</b>
2.1	El modelo social de la discapacidad	17
2.2	Las barreras	18
2.2.1	El micronivel	18
2.2.2	El mesonivel	22
2.2.3	El macronivel	25
<b>3</b>	<b>Lecciones de buenas prácticas de la UE</b>	<b>28</b>
3.1	Introducción	28
3.2	Datos	28
3.2.1	La EPA de la UE	29
3.2.2	EU-SILC	30
3.3	Las comparaciones internacionales	32
3.4	La elección de los países	41
<b>4</b>	<b>Suecia</b>	<b>47</b>
4.1	El contexto general	47
4.1.1	Las medidas de apoyo para empleados, demandantes de empleo y no profesionales	48

	4.1.2	Las medidas de apoyo para empleadores	49
	4.1.3	Buena práctica: el programa SIUS	50
	4.1.4	El diseño	50
	4.1.5	Los consultores SIUS	54
	4.1.6	La operación	55
4.2		La evaluación científica	61
	4.2.2	Crítica	64
	4.2.3	La relación coste/beneficio	67
<b>5</b>		<b>Finlandia</b>	<b>69</b>
5.1		El contexto general	69
	5.1.1	Las medidas de apoyo	71
	5.1.2	Las medidas de apoyo para personas empleadas / desempleadas / no activas	71
	5.1.3	Las medidas de apoyo para empleadores	76
5.2		Los proyectos OTE/OSKU	78
5.3		El proyecto OSKU (2013-2015)	80
	5.3.1	La ejecución de OSKU	82
	5.3.2	La evaluación de OSKU	83
5.4		El proyecto OTE (2015-2018)	87
	5.4.1	El grupo objetivo	87
	5.4.2	La operación	87
	5.4.3	Subproyecto: Los coordinadores de capacidad laboral	88
	5.4.4	Subproyecto: La plataforma en línea	90
	5.4.5	Subproyecto: La reducción de los obstáculos a la contratación	91
	5.4.6	Subproyecto: El itinerario de acceso al trabajo	94
	5.4.7	La evaluación de OTE	97
	5.4.8	Las recomendaciones provenientes de OTE	100
<b>6</b>		<b>Los Países Bajos</b>	<b>103</b>
6.1		El contexto general	103

6.1.1	Las medidas de apoyo para los empleadores	104
6.1.2	Las medidas de apoyo para empleadores	105
6.2	Las políticas	107
6.2.1	La Ley Wajong	107
6.2.2	La ley del Empleo Social (Wet sociale werkvoorziening (WSW))	108
6.2.3	La Ley de Participación	110
6.2.4	El Acuerdo Laboral (Banenafspraak)	115
6.2.5	El registro del grupo objetivo (Doelgroepenregister)	117
6.2.6	La ofensiva amplia (Het breed offensief)	117
6.2.7	Cambio Sencillo en la cadena de participación (Simpel Switchen in de participatieketen)	120
6.2.8	La evaluación de las reformas dentro de la Ley de Participación	124
<b>7</b>	<b>Francia</b>	<b>135</b>
7.1	El contexto general	135
7.1.1	El apoyo	136
7.1.2	Las medidas de apoyo para empleadores	137
7.1.3	Las medidas de apoyo para los trabajadores/desempleados/personas inactivas	137
7.2	AGEFIPH-HANDINOVV	142
7.2.1	Handimooc	143
7.2.2	Humanlab	147
<b>8</b>	<b>El trabajo en plataformas digitales</b>	<b>151</b>
8.1	Introducción	151
8.2	La discapacidad y el trabajo en plataformas	151
8.3	Las características generales, las oportunidades y los problemas del trabajo en plataformas	152
8.3.1	La autonomía en la elección de tareas	153

8.3.2	La autonomía en la organización del trabajo y en el contenido de las tareas	154
8.3.3	La intensidad y la presión del trabajo	155
8.3.4	El entorno de trabajo	156
8.3.5	Las condiciones de empleo	156
8.3.6	La representación	158
8.4	Las oportunidades en el trabajo en plataformas para personas con discapacidad	159
8.5	Los tipos de trabajo en plataformas y las oportunidades y los riesgos para las personas con discapacidad	160
8.5.1	El trabajo en línea	160
8.5.2	El trabajo 'in situ'	163
8.6	Buenas prácticas	164
8.6.1	Uber	164
8.6.2	Ilunion	165
8.7	Conclusión	166
<b>9</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>170</b>
9.1	La demanda	170
9.1.1	La promoción de un cambio de mentalidad entre los empleadores	170
9.1.2	La mejora de la percepción de los empleadores sobre la discapacidad en el trabajo	174
9.1.3	El aumento del valor del empleo a tiempo parcial como herramienta de inclusión	176
9.1.4	Las oportunidades de la innovación tecnológica	178
9.1.5	Los incentivos adicionales para los empleadores	182
9.2	La oferta	187
9.2.1	La mejora de la proporción de información	187

9.2.2	Desarrollar la mentalidad de “itinerario hacia el empleo”	190
9.2.3	La mejora de la continuidad de los servicios	193
9.2.4	La flexibilidad	197
9.3	La participación (posible) de los sindicatos	200
<b>10</b>	<b>Referencias</b>	<b>211</b>

# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 El estudio

### 1.1.1 El contexto

*“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluyen de forma explícita a las personas con discapacidad en varios de sus objetivos e indicadores, incluidos el empleo pleno y productivo y el trabajo decente” (OIT).*

En las tasas de empleo de las personas con discapacidad, se pueden observar grandes diferencias en Europa (Geiger, van der Wel, y Tøge, 2017). Por ejemplo, los resultados de Suiza, Suecia, Finlandia e Italia son relativamente buenos, mientras que, en Bélgica, la República Checa, Noruega y especialmente Hungría, son malos. Las diferencias resultan difíciles de explicar, pero las investigaciones internacionales apuntan a que no solo se pueden atribuir a la situación y a las condiciones del mercado laboral, ni a la gravedad de la discapacidad, ni al perfil sociodemográfico y económico de las personas con discapacidad en los diferentes países. La explicación radica tal vez en la compleja interacción entre los diferentes factores, así como en el papel directo o indirecto de distintas medidas e iniciativas políticas introducidas a diferentes niveles para mejorar la tasa de empleo de personas con discapacidad (Holland, Burström et al., 2011).

En la mayoría de los países europeos se ha producido un cambio del enfoque basado en la generosidad de las prestaciones (subsidijs) a la activación y el refuerzo de la integración de las personas con discapacidad (Scharle, 2013). Aunque existe cierta convergencia entre los países europeos en lo que respecta a las políticas de integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad, persisten grandes diferencias en el grado y en la rapidez con la que se introducen estos procesos, así como en las medidas que conforman estas evoluciones.



Recientemente, además de la integración y la activación, también se constata un cambio hacia un empleo a largo plazo y puestos de trabajo decentes, además de una visión crítica de aquellas políticas que se limiten a aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad sin tener en cuenta la sostenibilidad y la calidad de dicho empleo. El nuevo objetivo es un empleo sostenible y decente para las personas con discapacidad, con una remuneración adecuada, seguridad laboral, tareas motivadoras, perspectivas profesionales y oportunidades de formación adicionales.

En este sentido, merecen una atención especial el impacto de la digitalización y las llamadas nuevas formas de empleo (por ejemplo, el trabajo a través de plataformas). Pueden ofrecer oportunidades a las personas con discapacidad, pero también plantean nuevos retos y riesgos para su inclusión en el mercado laboral.

### 1.1.2 Preguntas de investigación y metodología

El estudio busca contribuir a las investigaciones existentes proporcionando ejemplos de políticas en Europa que ofrecen posibles lecciones en el ámbito del empleo de las personas con discapacidad.

Concretamente, las preguntas de investigación objeto del presente estudio son:

1. **¿Qué podemos aprender de buenas prácticas políticas a nivel nacional?**
  - ¿Cómo se puede explicar la diferencia entre las distintas tasas de empleo entre los diferentes países?
  - ¿Cuál es el papel de las medidas y de las iniciativas directa o indirectamente relacionadas en diferentes niveles? ¿Cuáles son los elementos explicativos más importantes? El estudio se centrará específicamente en políticas y prácticas innovadoras, así como en grupos y retos concretos, como el colectivo con problemas psicosociales.

2. **¿Cómo se puede garantizar un trabajo decente y sostenible?**
3. **¿Cuál es el debate sobre los posibles riesgos y oportunidades relativos a las nuevas formas de empleo?** - Se prestará también atención a la forma en la que se puede involucrar a las organizaciones de trabajadores (en diferentes niveles) en la formulación y en el apoyo relativo a unas medidas de innovación fuertes y excelentes, prestando especial atención a las oportunidades y riesgos.

Para aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad, las políticas deben centrarse en la llamada “reserva laboral”, es decir el grupo de demandantes de empleo con discapacidad que buscan trabajo, pero que tienen problemas para encontrarlo y también en la “reserva laboral potencial”, es decir el grupo de personas que actualmente no participan de forma activa en el mercado laboral. Para aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad se requieren grandes esfuerzos con el fin de reducir los obstáculos para este grupo, tanto a la hora de entrar en el mercado laboral (y en la medida de lo posible en el mercado laboral normal) como a lo largo de toda su carrera.

En el presente proyecto de investigación prestaremos atención a las causas y a los mecanismos relacionados con la baja tasa de empleo (y la empleabilidad) de las personas con discapacidad. ¿Cuáles son las barreras al empleo de las personas con discapacidad? ¿Cuáles son los retos? La baja tasa de empleo se debe a diferentes factores presentes a distintos niveles, micro, meso y macro; a nivel individual, a nivel de la organización y a nivel de las estructuras sociales, a marcos políticos más amplios, a los sistemas de seguridad social... Se pueden encontrar barreras posibles (no intencionadas) tanto en la oferta como en la demanda, en los servicios proporcionados a la demanda y a la oferta, así como en las políticas impulsadas y en las diferentes medidas o los estatus para acceder a prestaciones. Analizaremos las posibles políticas, prácticas y palancas (innovadoras) que pueden ayudar a encarar las barreras y los retos identificados.

Prestaremos especial atención a la sostenibilidad y a la viabilidad del empleo. También nos centraremos en la constatación de que parte de las personas con discapacidad trabajan, pero en un empleo por debajo de su nivel (subempleo) o en puestos menos viables, lo que afecta a su sostenibilidad.

Por último, en el futuro la innovación tecnológica y la digitalización tendrán un impacto significativo en el trabajo en general, pero aún más para las personas con discapacidad. Ofrece, por tanto, oportunidades, pero también trae consigo riesgos y retos. Resulta fundamental abordarla de forma activa para que la evolución sea positiva para el máximo número de personas.

A través de una revisión bibliográfica, se presentará la situación en diferentes países para aprender de sus buenas prácticas en el ámbito del empleo sostenible de personas con discapacidad. ¿Qué respuestas (innovadoras) se han formulado para encarar los retos identificados y los obstáculos y a qué niveles? ¿Cómo se puede aumentar aún más la tasa de empleo de las personas con discapacidad? ¿Qué respuestas políticas pueden promover un incremento mayor de la tasa de empleo y del trabajo decente de las personas con discapacidad? ¿Cómo pueden las nuevas formas de empleo ofrecer nuevas oportunidades y cómo se pueden prevenir los posibles riesgos?

Además de la revisión bibliográfica, se seleccionaron cuatro países de los que extraer valiosas lecciones. Un factor decisivo en su elección fue la innovación. En la mayoría de los países seleccionados (en Suecia, Finlandia y Francia), se seleccionaron proyectos específicos para servir de ejemplo para otros países. Se analizaron y se identificaron los elementos que pueden constituir “buenas prácticas”. Sin embargo, en el caso de los Países Bajos, las lecciones que se pueden extraer están más bien relacionadas con los problemas experimentados y con las soluciones encontradas. Se aplicó un enfoque de estudio de caso para examinar estos proyectos y opciones políticas. Se establecieron también contactos con los actores re-

levantes in situ, concretamente con investigadores y profesores académicos, funcionarios y personal, empleados de las organizaciones de beneficiarios, grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil.

Se entrevistó a estos actores a través de un cuestionario semiestructurado en el que se abordó el funcionamiento, el contexto y la evaluación de las iniciativas.

Se entrevistó a tres expertos en Suecia con un papel activo en la ejecución o en la evaluación del proyecto SIUS. En Finlandia se entrevistó a cuatro expertos involucrados directamente en el proyecto OTE, incluido el antiguo director del proyecto. En los Países Bajos se entrevistó a seis personas de diferentes organizaciones civiles, incluida una persona perteneciente al sindicato FNV. Por último, en Francia se contactó a dos miembros del personal de Agefiph.

### **1.1.3 El valor añadido para el diálogo social**

Las personas con discapacidad se siguen enfrentando a grandes dificultades y a la discriminación en el trabajo. A medida que envejece la población en Europa, aumenta el número de personas con enfermedades crónicas y discapacidad entre la población en edad activa. En parte se debe al hecho de que con la edad las personas tienen un riesgo mayor de enfrentarse a algún tipo de enfermedad crónica o discapacidad. El diálogo social es un instrumento adecuado para transformar los aspectos sociales y económicos de los sistemas laborales con el fin de proporcionar un trabajo decente a las personas con discapacidad. El diálogo social puede entablarse a nivel local, regional e internacional, así como en las empresas y en los sectores, por lo que puede influir sobre las perspectivas en el mercado laboral de las personas con discapacidad y mejorarlas, todo ello de diferentes formas. Ofrece la posibilidad de tener un impacto sobre las políticas nacionales e internacionales, a nivel sectorial, así como en el trabajo cotidiano del personal de las empresas.

A través de los resultados de este estudio, el presente proyecto de investigación busca nutrir la perspectiva de los trabajadores con el fin de apoyarles para promover el acceso de las personas con discapacidad a un trabajo decente y a carreras profesionales sostenibles.

## 1.2 La estructura

El estudio se estructura de la siguiente manera:

1. Breve panorámica general sobre la importancia de incluir a las personas con discapacidad en el mercado laboral.
2. A continuación, se presenta el marco teórico, dividido en tres niveles: micro, meso y macro.
3. En el centro del estudio se encuentran los cuatro casos nacionales (Suecia, Finlandia, los Países Bajos y Francia). En cada uno de estos países se seleccionó un proyecto o medida política. Los diferentes casos nacionales se ven precedidos por un breve capítulo en el que se proporcionan algunos datos cuantitativos y comparativos sobre la UE.  
Los cuatro casos nacionales siguen la misma estructura. Primero se presenta el contexto político general. A continuación, se describe y explica el proyecto/política en cuestión. Por último, se procede a un análisis y a una evaluación de cada uno.
4. Tras los casos nacionales, se incluye un capítulo adicional sobre el trabajo a través de las plataformas y las oportunidades (o la ausencia de ellas) para la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral.
5. Al final del informe se incluyen una serie de conclusiones, así como varias recomendaciones basadas en los diferentes casos. Las recomendaciones se dividen en dos categorías: una centrada en la de-

manda y otra en la oferta. Por último, se proporciona una reflexión sobre las posibilidades para una (mayor) participación de los sindicatos.

## **1.3 La importancia de la participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad**

### **1.3.1 La importancia económica**

Existen varios argumentos económicos a favor de la promoción de la participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Desde el punto de vista puramente económico, se considera cada vez más importante activar al número máximo de personas con una discapacidad laboral. Debido al envejecimiento de la población, la población en edad de trabajar está disminuyendo. Esto provoca escasez de mano de obra en algunos países, por lo que las empresas no pueden cubrir sus vacantes y, en consecuencia, asisten a una disminución de su productividad.

Otro problema adicional es que la ampliación de la vida laboral provoca el envejecimiento de la población activa, lo que significa que un porcentaje mayor de dicha población corre el riesgo de enfrentarse a algún tipo de discapacidad. Esto se debe a que el porcentaje de enfermedades crónicas y otros problemas médicos aumenta con la edad. Por esta razón se debe prestar atención a los esfuerzos por mantener el trabajo viable y sostenible a lo largo de todo el ciclo vital.

Los estudios europeos muestran que 1 de cada 3 Estados miembros de la UE experimentará un impacto negativo debido a estos cambios demográficos (Vornholt et al., 2018). En términos económicos, las consecuencias más problemáticas serán la falta de competitividad y el aumento de los costes. El grado de influencia de esta evolución demográfica sobre el

crecimiento económico de un país dependerá, por tanto, de la medida en la que puedan participar personas algo distantes del mercado laboral. El grupo de personas con una discapacidad laboral ofrece un potencial en este sentido (Vornholt et al., 2018).

Además, también existen costes económicos y no económicos asociados a las discapacidades y a las políticas asociadas. Para los gobiernos, la falta de recaudación de ciertos impuestos supone un coste significativo. La pérdida resultará aún mayor si los familiares u otros cuidadores informales trabajan menos horas porque tienen que contribuir al cuidado de una persona con discapacidad.

Son pocas las estimaciones sobre el coste preciso que representa la discapacidad para las economías nacionales, al entrar en juego todo tipo de factores y por la dificultad de calcular por adelantado, por ejemplo, la productividad de una persona que regrese al trabajo después de permanecer inactiva. En 1998, en Canadá, se intentó estimar el coste a corto y a largo plazo de las enfermedades y lesiones en el contexto político de aquel momento, basándose en los datos de la Encuesta Nacional sobre la Salud de la Población. La pérdida de ingresos provenientes del trabajo por no emplear y activar a personas con discapacidad se estimó en aproximadamente un 6,7% del PIB nacional (Organización Mundial de la Salud, 2011).

### **1.3.2 La importancia social**

Los intereses sociales constituyen también argumentos sólidos para la promoción de la participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Por ejemplo, las tasas de pobreza de las personas con discapacidad son significativamente más elevadas a nivel mundial. Por esta razón, se trata de una cuestión que ha entrado a formar parte de la agenda de Naciones Unidas y que se incorporó a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El trabajo tiene una influencia positiva sobre la salud y el bienestar de las personas. Es así ante todo para las personas con una discapacidad laboral, puesto que corren un riesgo mayor de aislamiento social. Además de aumentar la interacción social, el trabajo también ofrece beneficios financieros a nivel individual. Permite a la persona vivir de forma más autónoma y no depender de las prestaciones, las ayudas o la asistencia exterior. Por último, todo lo anterior también está relacionado con la salud psicosocial de las personas. Además de los beneficios directos a través de los contactos sociales, la salud psicosocial también mejora como resultado de las implicaciones positivas que conlleva contar con un empleo para muchas otras áreas vitales (Vornholt et al., 2018). Por lo tanto, para muchas personas un trabajo (sostenible) constituye un catalizador importante para su bienestar general.

Por último, la OMS recalca la importancia de la integración y de la participación de las personas con discapacidad, independientemente de los costes (macro)económicos. También reconoce los problemas que surgen a nivel individual cuando la participación resulta insuficiente. No solo son nocivos en sí mismo, sino que también afectan de forma negativa a otras áreas de la vida (Officer y Shakespeare, 2013; Organización Mundial de la Salud, 2011).



## 2 EL MARCO TEÓRICO

En este capítulo, presentaremos aquellos elementos que conforman el marco teórico para identificar las barreras que se plantean a la participación laboral de las personas con discapacidad.

### 2.1 El modelo social de la discapacidad

En primer lugar, comentaremos el modelo social de la discapacidad (laboral). Este modelo supone una evolución importante a nivel internacional sobre la forma de concebir la discapacidad, así como de abordar estas cuestiones a través de las políticas del mercado laboral.

Hasta hace algunas décadas, se consideraba a las personas con discapacidad puramente desde la perspectiva de su condición médica y sus limitaciones y se prestaba menos atención al papel que desempeñaba la sociedad a la hora de limitar la participación social de estas personas, por ejemplo en el mercado laboral.

Desde principios de los setenta, se empezó a prestar mayor atención a las condiciones sociales y políticas en las que se encuentran las personas con discapacidad (Officer y Shakespeare, 2013). El *modelo social de la discapacidad* defiende que la discapacidad es un constructo social y que la sociedad es la principal generadora de las barreras sociales y estructurales. Este modelo se centra claramente en los obstáculos económicos, ambientales, sociales y culturales a los que se enfrenta una persona con discapacidad en diferentes áreas de su vida, incluido el mercado laboral. El enfoque parte del supuesto de que la discapacidad no es inherente al individuo y, por lo tanto, considera la inclusión de las personas con discapacidad como una responsabilidad pública.

Estos enfoques sociales cada vez se centran más en el derecho a un empleo sostenible y de calidad para las personas con discapacidad, así como en la eliminación de las barreras existentes (materiales y físicas, pero también de las estructuras sociales, políticas, normas y valores invisibles). Se ha pasado el foco de las limitaciones y la discapacidad de las personas a sus fortalezas y sus capacidades laborales. El enfoque social también está adquiriendo una aceptación cada vez mayor en el mundo académico y ha logrado entrar en las políticas de algunos países europeos.

## 2.2 Las barreras

La integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral puede considerarse como un proceso dinámico en el que las características individuales (educación, naturaleza de la discapacidad, edad, género, etc.) interactúan con la naturaleza del trabajo y la presencia o la ausencia de ciertos servicios e instalaciones de apoyo (Vornholt et al., 2018).

La integración en el mercado laboral se enfrenta a una serie de obstáculos, por lo que la tasa de empleo (sostenible) de las personas con discapacidad es más baja que la de la población general en todo el mundo. Estas barreras se sitúan a diferentes niveles y a menudo aparecen de forma simultánea: a nivel micro (individual), meso (organización) y macro (sociedad, seguridad social, política). Están presentes tanto para la demanda, como para la oferta.

### 2.2.1 El micronivel

A nivel individual entran en juego varios elementos y podemos distinguir entre la naturaleza de la discapacidad y otros factores.

### 2.2.1.1 La naturaleza de la discapacidad

Un primer factor diferenciador relativo a las barreras individuales es la naturaleza de la discapacidad. En este sentido, las personas con problemas de salud mental o discapacidad intelectual parecen constituir el grupo más precario en el mercado laboral. Se trata, por lo tanto, de personas excesivamente representadas en centros de trabajo protegidos. Ante todo, la estigmatización (y la anticipación de la estigmatización de la persona con discapacidad), así como unas interacciones sociales en ocasiones complejas, dificultan que este grupo pueda encontrar y mantener un empleo (Scheid, 2005).

Otros estudios apuntan como causa a un nivel de estudios generalmente inferior (véase más abajo). Sin embargo, dicho efecto no está presente en todas las investigaciones. Varias muestran que, dentro del grupo de personas con discapacidad, aquellas con problemas psicológicos tienen más probabilidades de trabajar por debajo de su nivel educativo (Boman et al., 2015a).

Por lo general, las personas sordas o con deficiencias auditivas y las personas con movilidad reducida parecen tener una mayor probabilidad de acceder al empleo dentro del grupo de personas con discapacidad. Entre otras razones, se debe al hecho de que se trata de discapacidades relativamente visibles y bien conocidas por la población general y los empleadores. Además, con el tiempo se han creado redes más sólidas y organizaciones en torno a este tipo de discapacidades, capaces de abordar los problemas específicos a los que se enfrenta este grupo objetivo. Destaca también que las personas con discapacidad auditiva cuentan más a menudo con un alto nivel educativo, lo que explica también sus oportunidades de empleo más elevadas. Por último, la gravedad y el impacto de los problemas médicos desempeña, a su vez, un papel importante. Cuando una misma persona reúne varios problemas médicos, la complejidad resultante de la combinación suele ser muy perjudicial para la oportunidad de empleo (Mitra y Sambamoorthi, 2006).

### 2.2.1.2 Otros factores individuales

Aparte de la naturaleza de la discapacidad, existen otros factores con incidencia a nivel individual. Existe una amplia bibliografía internacional al respecto.

En lo relativo a la edad, el riesgo parece ser mayor para las personas con una discapacidad laboral en una edad más avanzada (Boman et al., 2015b). Además, los jóvenes, sobre todo los que han abandonado la escuela, constituyen un grupo especialmente precario. El vínculo entre la educación y el mercado laboral resulta problemático para algunos jóvenes con discapacidad laboral. Si no encuentran el apoyo y la orientación necesaria, corren el riesgo de salirse del sistema y, al final, ni estudian, ni entran en el mercado laboral. Los estudios muestran que una proporción considerable de jóvenes ninis cuentan con algún tipo de discapacidad laboral (Beyer y Beyer, 2016).

Las características generales con mayor incidencia sobre las oportunidades en el mercado laboral son el nivel educativo y la naturaleza de la discapacidad (Scharle, 2013). El impacto de la naturaleza de la discapacidad lo comentamos anteriormente. En cuanto al nivel educativo, las investigaciones apuntan a que las personas con discapacidad tienen, de media, un nivel educativo inferior.

Las barreras de acceso a la educación y los problemas individuales causados por la discapacidad pueden dificultar el seguimiento de la escuela (Boman et al., 2015b). Las personas con discapacidad laboral pueden quedarse atrás en el sistema educativo por problemas médicos asociados, ciertas complicaciones, efectos secundarios de la medicación o por la necesidad de seguir ciertos tratamientos. A esto se añaden dificultades añadidas como la estigmatización, el aislamiento social o una menor autoconfianza. Todos estos factores pueden provocar un nivel educativo, de media, inferior.

Además, constituye una forma de doble exclusión. Por ejemplo, las barreras para acceder a puestos de trabajo destinados a personas con un nivel educativo inferior suelen ser mayores para las personas con discapacidad que las de los puestos de trabajo que exigen un nivel educativo más elevado (por ejemplo, mayores requisitos físicos, menos autonomía y menos flexibilidad en la ejecución de las tareas, etc.). La combinación de factores en la oferta y la demanda provoca una situación en el mercado laboral de especial vulnerabilidad para las personas con discapacidad y un nivel educativo bajo (Holland, Burström, et al., 2011; Holland, Nylén et al., 2011).

Los datos muestran, a su vez, que las personas con discapacidad cuentan con un menor acceso al aprendizaje permanente y tienen más problemas a la hora de participar en formaciones.

También existe otro problema de doble exclusión (doble discapacidad) relacionado con las características individuales. Al parecer, las personas de origen extranjero (contexto migrante) con discapacidad tienen a menudo mayores problemas en el mercado laboral que otras con una discapacidad similar (Edwards, Praat y Baker 2005).

Aparte de estas características individuales, las investigaciones muestran que existen diferentes tipos de obstáculos personales e individuales para las personas con una discapacidad laboral (Corbière, Mercier y Lesage, 2004): la (falta de) autoconfianza, la (falta de) motivación, la salud (incluyendo la medicación y los posibles efectos secundarios).

Cabe destacar que, en los distintos niveles, diferentes barreras también influyen entre sí. Por ejemplo, la falta de autoconfianza, por experiencias negativas previas, puede provocar que una persona no cuente con suficiente motivación para entrar en el mercado laboral ni para desempeñar su trabajo actual.

## 2.2.2 El mesonivel

Existen numerosos ejemplos que muestran una clara voluntad por parte de los empleadores de otorgar una oportunidad laboral a las personas con discapacidad. Sin embargo, a menudo, se tienen que superar ciertas barreras: por ejemplo, se deben sopesar los diferentes costes (sociales y económicos) y los beneficios.

### 2.2.2.1 La falta de conocimientos y experiencia sobre la discapacidad

A nivel organizativo, una primera barrera importante puede ser la falta general de conocimientos en el entorno de trabajo sobre las necesidades y las posibilidades de las personas con discapacidad (Honey 1993; Pearson et al. 2003). Sin embargo, la falta de información también afecta a otras áreas.

La estimación de la productividad y la flexibilidad del (potencial) empleado con discapacidad provoca falta de claridad e influye en el coste (percibido) de una persona con discapacidad. Algunos estereotipos y prejuicios a menudo desempeñan (todavía) un papel importante. Debido a la falta de información predictiva, los empleadores, pero también los colegas, se remiten a estereotipos que se traducen en una estimación distorsionada de la productividad de la persona en cuestión.

Además, se puede considerar que la calidad del trabajo sería inferior (comparado con el trabajo que realizaría una persona sin una discapacidad laboral) o que el absentismo sería mayor.

Sin embargo, no solo desempeña un papel la percepción de una productividad o una calidad inferior (comparada con otros candidatos para el mismo empleo). Además, se puede pensar que, si se contrata a dicha persona, como empleador o colega se tendrá que asumir tareas adicionales para compensar esa “pérdida” de productividad.

Los estudios muestran que el coste de ciertas adaptaciones para emplear a personas con discapacidad suele verse sobrestimado por los empleadores (Kuznetsova y Yalcin, 2017). Las inversiones esperadas de tiempo y recursos pueden resultar especialmente difíciles de asumir para las pequeñas empresas. Por esta razón, en general, las grandes empresas puntúan mejor en la contratación inclusiva y en las políticas de empleo (Jasper y Waldhart, 2012).

Algunos estereotipos y prejuicios resultan más comunes para personas con un problema mental o una discapacidad intelectual que para personas con una discapacidad física. La naturaleza más bien “invisible” de estos problemas constituye un factor adicional, puesto que resulta difícil para alguien externo evaluar el impacto para la persona concernida. Además, la sensación de ansiedad también incide y en ocasiones las personas tienen miedo a la posible inestabilidad, a las dificultades de gestionar a la persona o a posibles problemas para seguir instrucciones. El fenómeno de “ansiedad estética” también puede desempeñar un papel, puesto que algunos empleadores temen que la imagen de la organización por parte de los clientes se vea afectada, si contratan a alguien con una discapacidad laboral (Vornholt et al., 2018). Sin embargo, la contratación de personas con discapacidad también puede generar una percepción positiva de los clientes.

### 2.2.2.2 La falta de conocimientos sobre los servicios

Además de la falta de conocimientos sobre la discapacidad y sus consecuencias directas, también se desconocen los recursos de apoyo y de orientación disponibles. Muchos empleadores ignoran las opciones a su disposición para facilitar la contratación y el empleo de personas con discapacidad. Sucede a menudo en empresas más pequeñas en las que se cuenta con menos servicios de recursos humanos desarrollados para llevar a cabo un seguimiento. Ante la complejidad general y el carácter, a menudo, individual de las herramientas de apoyo, no cabe duda de que puede requerir esfuerzos considerables por parte del empleador.

Estos problemas y ambigüedades no hacen más que aumentar el coste percibido de las personas con discapacidad cuando se presentan como candidatos. Beyer y Beyer (2016) han enumerado las posibles consideraciones económicas que podrían suponer una posible desventaja en las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad:

- Grado de supervisión adicional requerida;
- Grado en el que el empleado puede llegar a tiempo al trabajo y trabajar de forma regular;
- La productividad y la calidad del trabajo proporcionado;
- Las medidas compensatorias gubernamentales (o falta de ellas);
- La duración del empleo;
- El mayor riesgo potencial de accidentes laborales;
- Las reclamaciones y los costes de los seguros proporcionados por el empleador;
- El coste de realización de ciertos ajustes (incluyendo la medida en la que los asume o no el Estado).

En la bibliografía se mencionan elementos que pueden contribuir a compensar y a optimizar el potencial competitivo de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Las experiencias previas positivas constituyen un factor importante para la promoción de las oportunidades de contratación de las personas con discapacidad. Si el empleador ha tenido experiencias positivas en este sentido, las probabilidades de contratar a otra persona con discapacidad son más elevadas.



Además, resulta crucial una buena correspondencia entre el puesto y la persona, sin olvidar la introducción de las adaptaciones adecuadas. Junto con las experiencias previas, los empleadores también pueden beneficiarse del conocimiento que ponen a disposición actores externos, así como de un buen contacto con un servicio externo que brinde apoyo (Kaye, Jans y Jones, 2011).

### 2.2.3 El macronivel

Las investigaciones muestran que el ciclo económico influye en cierta medida. El aumento de la demanda de mano de obra y unos niveles más bajos de desempleo también pueden incidir de forma favorable sobre las tasas de empleo de las personas con discapacidad: la escasez en el mercado laboral puede eliminar algunos obstáculos y actuar como palanca. La activación en el mercado laboral de las personas con discapacidad resultará con frecuencia más fácil en periodos en los que aumente la demanda de mano de obra y los niveles de desempleo sean más bajos que en épocas de recesión. Además, en momentos de auge, los gobiernos suelen contar con más fondos para financiar las medidas de apoyo (Dempte y Ford, 2009; Holland, Burström, et al., 2011; Holland, Nylén, et al., 2011).

Una pregunta importante es si lo anterior se aplica a la mayoría de las personas con discapacidad o si se trata ante todo del subgrupo menos distanciado del mercado laboral. Una parte importante de las personas con discapacidad se encuentra actualmente inactiva porque su distancia del mercado laboral es tan grande que incluso la búsqueda de empleo constituye un obstáculo en sí de gran envergadura.

Durante los periodos de crisis económica, la reducción del número de puestos de trabajo dificulta aún más que las personas con discapacidad puedan competir con las personas sin discapacidad, sobre todo ante el temor de las empresas de que su productividad sea menor. Además, bus-

can una mayor eficacia con recursos limitados, por lo que pueden exigir aún más a sus empleados. Los empleadores también estarán menos dispuestos a realizar inversiones considerables y a asumir riesgos financieros en las contrataciones (Holland et al., 2011).

Otro problema adicional es la gran cantidad de cambios macroeconómicos que se han producido en el trabajo en las últimas décadas, provocando unos requisitos aún mayores para los empleados.

Se está produciendo un aumento de la robotización y de la digitalización del mercado laboral. Como comentamos antes, son muchas las personas con discapacidad en puestos de trabajo de baja cualificación. Según los estudios, los diferentes escenarios sobre el futuro del trabajo de baja cualificación apuntan con frecuencia a la (a) desaparición de los empleos, (b) a unos puestos más exigentes para los empleados, (c) al cambio a otro tipo de empleos, (d) a la estabilidad en los puestos de trabajo (Hirsch-Kreinsen, 2016). Cada uno de estos escenarios tendría más consecuencias para las personas con discapacidad que para las personas sin discapacidad. En el caso de que desaparecieran los puestos de baja cualificación (escenario a), se deberán buscar alternativas para la pérdida de empleo para este grupo. Supone un gran reto, puesto que se trata de personas con un nivel educativo menor y con mayores dificultades para acceder a formación adicional o a un reciclaje. Si los empleos se vuelven más exigentes (escenario b), también tendrá repercusiones para muchas personas dentro de este grupo, puesto que supone, una vez más, un incremento de las barreras al empleo. También en el escenario (c) en el que los puestos de trabajo cambian por la modificación en el conjunto de las tareas, se plantea el obstáculo del acceso limitado al reciclaje y a la formación continua en este grupo. Incluso en el escenario más conservador (el escenario d), en el que los puestos de trabajo permanecen más o menos estables, también se tendrán que realizar esfuerzos considerables para promover el empleo de las personas con discapacidad. Además, resulta bastante probable que la competencia por esos trabajos aumente, puesto que las personas sin discapacidad también tendrán problemas a

la hora de aumentar sus competencias y su flexibilidad. Por otra parte, los avances tecnológicos y el incremento de la digitalización podrían influir de forma positiva en el empleo de las personas con discapacidad. La evolución en estas áreas garantizará a su vez unos medios de apoyo físico más avanzados, más baratos y más accesibles para las personas con discapacidad. Un ejemplo reciente son los cobots, diseñados para trabajar con las personas en la consecución de las tareas. Además, las innovaciones en software, como la fuerte emergencia de la inteligencia artificial, ofrecen un gran potencial. Si se usan de forma adecuada, podrían ayudar a incrementar la eficiencia de ciertas partes del proceso en los servicios para las personas con discapacidad. Aparte del incremento de la digitalización, también se ha constatado una tendencia a la desindustrialización desde hace varias décadas. Sin embargo, junto con la economía de servicios, el sector de la manufactura es una de las áreas de empleo importantes para las personas con discapacidad. Además, se constata un cierto incremento de las competencias necesarias para los empleos que se mantienen en esos sectores, lo que plantea de nuevo un problema por el acceso limitado a la educación continua de las personas con discapacidad (Holland y Burström, et al., 2011).

## 3 LECCIONES DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA UE

### 3.1 Introducción

Resulta difícil determinar exactamente qué aspectos de las políticas de ciertos países constituyen un factor determinante para una buena o mala participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad. El grado en el que un país logra el éxito en este ámbito depende de una gran variedad de factores que van más allá de unas consideraciones basadas exclusivamente en las políticas. Por otra parte, el contexto financiero, institucional y del mercado laboral desempeña un papel clave. Algunos ejemplos concretos son el tamaño y la organización de los sectores primarios, secundarios, terciarios y cuaternarios, los presupuestos disponibles para los gobiernos, la flexibilidad / rigidez del mercado laboral, etc. Además, influyen de forma considerable factores culturales e históricos. Cabe destacar a modo de ejemplo la visión general sobre la inclusión y la participación en la sociedad.

### 3.2 Datos

Pese a las dificultades para comparar las estadísticas nacionales y las cifras de diferentes países, se pueden realizar comparaciones a través de encuestas. Algunos ejemplos serían la EPA (encuesta de población activa) y la EU-SILC (Estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida). Ninguna de las dos encuestas se centra en las personas con discapacidad laboral, aunque a menudo se pueden utilizar otros elementos para determinar si se ha categorizado a una persona como tal. Como la respuesta a la pregunta se basa en la autoevaluación de una situación, desaparece la limitación de las definiciones y se pueden realizar comparaciones entre los países.

### 3.2.1 La EPA de la UE

Las cifras basadas en la EPA están relacionadas con el módulo dedicado a la discapacidad en la encuesta de población activa de 2011<sup>1</sup>. La formulación de las preguntas garantiza que aluda a limitaciones laborales relacionadas con limitaciones en las actividades cotidianas o con problemas de salud. Se considera que las personas encuestadas forman parte del grupo con discapacidad laboral, si responde de forma positiva a una de las siguientes preguntas:

- ¿Tiene alguna limitación en el número de horas que puede trabajar o que trabaja cada semana?
- ¿Es incapaz de realizar ciertas actividades, como levantar peso, trabajar en el exterior, permanecer sentado largos períodos de tiempo?
- ¿Tiene alguna limitación en cuanto al transporte para desplazarse de y al trabajo?
- ¿Necesita una asistencia personal para trabajar (persona desempleada) o recurre a una asistencia personal para trabajar (persona con empleo)?
- ¿Necesita algún equipo especial o un lugar de trabajo adaptado para trabajar (persona desempleada) o utiliza un equipo especial o cuenta con un lugar de trabajo adaptado (persona con empleo)?
- ¿Necesita o dispone de alguna disposición especial laboral para poder trabajar, por ejemplo, trabajo sedentario, teletrabajo, horario flexible o trabajo menos exigente?

---

1 Se empleó la EPA de 2011, al ser la más reciente con un „módulo ad hoc sobre el empleo de personas con discapacidad“. Solo se puede proceder a comparaciones entre países con los datos de este módulo.

### 3.2.2 EU-SILC

El objetivo de EU-SILC es recabar microdatos multidimensionales comparativos, intersectoriales y longitudinales sobre la renta, la pobreza, la exclusión social y las condiciones de vida a nivel nacional dentro de Europa. Las cifras de cada país se comentarán en detalle en los diferentes capítulos.

En EU-SILC, la identificación de una persona con discapacidad se basa en la autoevaluación de los encuestados, así como en la medida en la que vean impedida la realización de sus actividades cotidianas debido a problemas de salud, durante un período de al menos 6 meses.

Se considera a las personas como empleadas si trabajan a tiempo completo o a tiempo parcial, ya sea por cuenta propia o ajena.

Se puede distinguir, por tanto, entre: personas con una discapacidad grave, personas con una discapacidad limitada y personas sin discapacidad, lo que constituye una ventaja significativa de EU-SILC frente a la EPA.

Para proceder a comparaciones fiables, también se debe tener en cuenta la prevalencia de la discapacidad en un país. Cuando se constaten grandes diferencias entre dos países, las comparaciones se tendrán que realizar con gran cautela.

De acuerdo con los datos de EU-SILC (completados con datos de Eurostat), se estima que en 2018 en Europa alrededor de un 17,9% de las personas entre los 16 y los 64 años vivían con algún tipo de discapacidad que afecta a su vida cotidiana.

Si se divide al grupo total de personas con discapacidad mayores de 16 años (un 25%) según el nivel de gravedad de la discapacidad, un 17,6% de los mayores de 16 años tienen una discapacidad moderada y un 7,4% una discapacidad importante.

### 3.2.2.1 La tasa de empleo

De acuerdo con los datos de EU-SILC, las tasas de empleo de las personas con y sin discapacidad difieren considerablemente. Por ejemplo, en 2018, estaban empleadas aproximadamente un 52% de las personas con discapacidad laboral, frente al 76,2% de las personas sin discapacidad laboral; por lo tanto, la brecha de discapacidad asciende a 24,2 puntos porcentuales.

En el desglose por géneros, la tasa de empleo a nivel europeo para mujeres con discapacidad laboral era de 49,3%, frente al 70,2% para las mujeres sin discapacidad laboral (la brecha de la discapacidad es de 20,9 puntos porcentuales). En el caso de los hombres, la tasa de empleo es de un 55,1% y de un 82,2%, respectivamente (brecha de discapacidad de 27,1 puntos porcentuales). La brecha de discapacidad a nivel de la UE es mayor para los hombres que para las mujeres.

Resulta evidente que la gravedad de la discapacidad tiene un gran impacto sobre la tasa de empleo, como reflejan las cifras a nivel de la UE. Por ejemplo, en 2018, tenían empleo un 29,9% de las personas con discapacidad laboral grave, frente al 60,4% de las personas con discapacidad laboral moderada y al 76,2% de las personas sin discapacidad laboral.

Por lo general, en la mayoría de los Estados miembros de la UE se puede constatar un aumento de la tasa de empleo en los años posteriores a la crisis económica.

Según EU-SILC 2018, los países que muestran los mejores resultados en las tasas de empleo de las personas con discapacidad son: Estonia, Lituania, Dinamarca y los Países Bajos. Sin embargo, como comentamos anteriormente, la comparación no es tan sencilla y se deben tener en cuenta las tasas de prevalencia. Tal vez resulte más interesante analizar las brechas de discapacidad relacionadas con el empleo en los diferentes países.

### 3.3 Las comparaciones internacionales

Debido a las diferencias inherentes comentadas con anterioridad, en pocos estudios se ha intentado realizar comparaciones a gran escala a nivel internacional. Las investigaciones existentes muestran con frecuencia resultados dispares, en función de la metodología y los datos empleados. En este capítulo se presenta una visión general de los resultados de las investigaciones con comparaciones internacionales.

Un estudio reciente con datos de EU SILC<sup>2</sup> entre 2004 y 2017 muestra una visión interesante sobre las diferencias internacionales centradas en la brecha de discapacidad relativa al empleo<sup>3</sup>. El cálculo muestra una variación significativa en la brecha de discapacidad, que oscila entre los 10 y los 42 puntos porcentuales. Otra conclusión importante es que la brecha puede ser grande incluso en países con una elevada probabilidad de empleo para las personas con discapacidad. Esto sucede, por ejemplo, en Dinamarca, los Países Bajos y Austria. Si se añade la dimensión de género, la brecha de discapacidad para los hombres es más baja en Italia, Finlandia, Portugal y Eslovenia. Y en la República Checa, Polonia, Hungría y el Reino Unido es la más elevada. Para las mujeres, es más baja en Italia, Luxemburgo, España y Grecia y más elevada en Dinamarca, el Reino Unido, Lituania y los Países Bajos.

La investigación también ha analizado la relación entre las características de las políticas y el empleo de las personas con discapacidad. Una primera conclusión es que la presencia de una legislación protectora del empleo ha demostrado tener una incidencia sobre la brecha de discapacidad. Los países que implementan unas medidas más estrictas en materia de legislación protectora del empleo tienen unas brechas de

---

2 Las Estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida

3 La brecha de discapacidad relativa al empleo es la diferencia en las tasas de empleo entre las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad.



discapacidad menores tanto para hombres como para mujeres. En segundo lugar, la correlación entre el gasto en políticas activas de mercado laboral y la brecha de discapacidad es negativa para las mujeres, lo que parece indicar que la probabilidad de empleo para las mujeres con discapacidad es menor en países que gastan un mayor porcentaje del PIB en estas políticas. Una de las posibles razones propuestas por el estudio es que las políticas activas de mercado laboral para las mujeres pueden provocar efectos de bloqueo que les impiden acceder al empleo, por ejemplo, si están inscritas en ciertos programas.

El estudio analizó la relación entre la dependencia de un país de las prestaciones por discapacidad y las tasas de empleo de las personas con discapacidad. Se formularon dos hipótesis: una basada en una visión escéptica del Estado de bienestar (una menor dependencia de las prestaciones por discapacidad aumenta la tasa de empleo de las personas con discapacidad) y otra desde el punto de vista opuesto (una mayor dependencia de las prestaciones por discapacidad aumenta las tasas de empleo de las personas con discapacidad). La visión escéptica de las prestaciones por discapacidad no se ha visto corroborada, mientras que la segunda hipótesis que defiende unas prestaciones por discapacidad más generosas se ha confirmado, pero solo para los hombres. Sin embargo, los investigadores estiman que se produce una posible causalidad invertida. En los países con tasas de empleo elevadas de personas con discapacidad, un porcentaje mayor de la población activa con discapacidad tiene derecho a una prestación por discapacidad, lo que, a su vez, provocaría un gasto mayor en prestaciones por discapacidad. Se trata de una conclusión interesante que tener en cuenta cuando se analicen los casos de Finlandia y de los Países Bajos, más adelante.

Por último, el estudio se centró en la relación entre la flexiguridad (una mayor legislación protectora del empleo) y la brecha de discapacidad. Basándose en estos análisis, el estudio concluye que una menor flexiguridad en un país aumenta la probabilidad de empleo para las personas con discapacidad, comparado con las personas sin discapacidad (incluso te-

niendo en cuenta los contratos temporales). Esto sugiere que la protección de empleo proporcionada por los gobiernos resulta beneficiosa para las personas con discapacidad y reduce la brecha de discapacidad (van der Zwan y de Beer, 2021). Una vez más, se trata de una conclusión interesante para analizar el caso de los Países Bajos (véase dicho capítulo).

En otra investigación, Baumberg Geiger, van der Wel y Tøge analizaron la brecha de discapacidad en Europa entre 2002 y 2014. La brecha de discapacidad constituye un indicador importante puesto que compara las tasas de desempleo entre las personas que tienen discapacidad y las que no. El estudio emplea la Encuesta Social Europea (ESS), al considerar que muchas fuentes de datos relacionados con el empleo plantean problemas debido a las diferencias nacionales en la metodología para recabar los datos.

El estudio compara datos de EU-SILC, EPA<sup>4</sup> y ESS para establecer rankings en el empleo de las personas con discapacidad. Si se analizan las tres encuestas, se pueden identificar una serie de tendencias generales y países como Suecia, Finlandia y Suiza puntúan alto de forma constante. Al contrario, países como Bélgica, la República Checa, Noruega y Hungría arrojan resultados negativos de forma generalizada. Los resultados ESS para Italia fueron sorprendentes, puesto que los datos mostraron que las personas con discapacidad tenían una tasa de empleo un 5,4% superior al de las personas sin discapacidad. No se encontró ninguna explicación para esta anomalía. Italia también logró resultados positivos en las otras encuestas. Sin embargo, debido a esta anomalía en los datos, no se incluyó como caso para un análisis más pormenorizado en el presente estudio.

La dificultad de comparar países queda de manifiesto en las incoherencias significativas a la hora de establecer un ranking en relación con algu-

---

4 La encuesta de población activa de la Unión Europea

nos países. Por ejemplo, Dinamarca es uno de los países con mejores resultados según datos de la ESS, pero tiene una puntuación media a baja en EU SILC y una de las más bajas según la EPA.

El estudio también mostró que se plantean desventajas cuando se emplea la brecha de discapacidad relativa al empleo. Un ejemplo claro es la comparación de Noruega y España. Cabría esperar que Noruega tuviera una brecha de discapacidad superior a la de España (21,5%, frente a 14,8%). Sin embargo, Noruega cuenta con un nivel general de empleo mucho mayor. Otro elemento que complica la situación es la diferencia en el número de personas que dicen tener una discapacidad en las encuestas nacionales. Podrían verse incluidas personas con una discapacidad menos grave, por lo que tienen unas oportunidades mayores. El estudio muestra que por cada 1% de la población adicional que dice tener una discapacidad, la brecha de empleo disminuye en un 0,38%. El estudio muestra que comparar datos nacionales sobre el empleo de personas con discapacidad resulta complejo, en gran medida porque ninguno de los conjuntos de datos comparativos que existen a nivel internacional se centran lo suficiente en el empleo de personas con discapacidad. Resulta necesario recabar datos específicamente sobre esta cuestión y hacerlo de forma coherente con el fin de garantizar la comparabilidad.

Una primera conclusión importante en este capítulo es que, por lo general, faltan estudios centrados en comparar el empleo de las personas con discapacidad a nivel internacional. En parte se debe a la complejidad de esta comparación, así como a la ausencia de datos supranacionales comparables. Las grandes bases de datos disponibles (como EU SILC, EPA y ESS) arrojan fallos cuando se intentan comparar diferentes países. Como dejan patentes los resultados incoherentes que surgen en ocasiones, se debe mostrar cautela a la hora de extraer conclusiones basadas en estos conjuntos de datos.

Otra conclusión es que existen diferencias significativas entre los países dentro de Europa, con variaciones de entre 10 y 42 puntos porcentuales

en la brecha de discapacidad (EU SILC). Algunos países como Suecia y Finlandia muestran buenas puntuaciones de forma constante en relación con la brecha de discapacidad, independientemente del conjunto de datos empleado. Sucede lo mismo con Suiza e Italia (aunque se deberá investigar la anomalía anteriormente mencionada). Otros países puntúan constantemente de forma negativa: Bélgica, la República Checa, Noruega y Hungría.

En ocasiones resulta difícil, sino imposible, identificar de dónde proceden exactamente las diferencias en las brechas de discapacidad, puesto que intervienen e interactúan entre sí una gran variedad de factores. Resultó evidente en la primera investigación comentada (van der Zwan y de Beer, 2021). Se analizaron y comentaron diferentes factores relacionados con las políticas, pero no se pudieron alcanzar conclusiones contundentes, al solo poder tener en cuenta algunas características institucionales. Tan solo se encontró una correlación entre el gasto en políticas activas de mercado laboral<sup>5</sup> y la brecha de discapacidad en el caso de las mujeres. Se mostraron, además, posibles efectos de bloqueo en sistemas con un fuerte énfasis en políticas activas de mercado laboral. Los países que implementan unas medidas de legislación protectora del empleo mostraron unas brechas de discapacidad inferiores tanto para hombres como para mujeres. Un análisis adicional de la generosidad relativa a las prestaciones permitió constatar que los sistemas más generosos en prestaciones de discapacidad muestran unas brechas de discapacidad menores. Sin embargo, se requieren estudios adicionales para poder confirmar o rechazar esta hipótesis. Por último, el estudio mostró que los países que introducen unas medidas protectoras sólidas para el empleo de las personas con discapacidad muestran unas brechas de discapacidad inferiores que los países con sistemas basados en una mayor flexibilidad.

---

5 Se define como medidas dirigidas a las personas desempleadas para mejorar el funcionamiento del mercado laboral (Calmfors 1994).

Dentro de la UE se han ido empleando cada vez más políticas activas de mercado laboral en los diferentes países. Este tipo de medidas se encuentran con frecuencia en el centro de las políticas de empleo modernas y contrastan con las políticas basadas principalmente en prestaciones pasivas que dominaban en el pasado. En los diferentes estudios de caso que se presentan en esta investigación, se puede constatar de forma evidente, sobre todo en el caso finlandés que tiene una política que se aleja de un enfoque centrado de forma predominante en las prestaciones (véase el capítulo sobre Finlandia). Por lo general, se considera que las políticas activas de mercado laboral mejoran las oportunidades de empleo para las personas alejadas del mundo del trabajo. Sin embargo, existen diferencias significativas entre las políticas activas de mercado laboral, la dificultad y complejidad estriba en la elección de las más eficaces para un país o para una región concreta. A continuación, comentamos las conclusiones de las investigaciones sobre las políticas activas de mercado laboral.

En general, las medidas relacionadas con las políticas activas de mercado laboral buscan generar un impacto en tres áreas. En primer lugar, los servicios de empleo aspiran a una mayor eficacia en la correspondencia entre las vacantes y la demanda de empleo. Uno de los enfoques principales es la formación para mejorar las competencias de los demandantes de empleo con el fin corresponder mejor a lo que exige el mercado laboral. Se crean puestos de trabajo a través del empleo público y subvenciones para el empleo privado (Yalcin, 2016).

Las políticas activas de mercado laboral pueden adoptar diferentes formas, que se dividen en la bibliografía en cuatro categorías (Gilbert y Besharov, 2011):

1. Medidas que aumentan los beneficios de trabajar, como el incremento de la remuneración del trabajo a través de exenciones fiscales o la reducción del derecho a prestaciones.

2. Medidas que aumentan el coste de no trabajar, como la penalización si no se participa en programas de búsqueda de empleo. La reducción de las tasas de reemplazo y la duración de las prestaciones también pueden tener un impacto en lo anterior, así como el aumento de los criterios de elegibilidad para las prestaciones.
3. Medidas para aumentar la disponibilidad del trabajo, como el aumento del empleo en el sector público a través de la subvención de los costes laborales. La intervención en el sector privado también es posible a través de pagos directos o indirectos a los empleadores, la provisión de condiciones de trabajo flexibles, el empleo protegido o los microcréditos para alentar la creación de start-ups.
4. Medidas para promover la voluntad de trabajar, como la provisión de formación, así como de oportunidades para mejorar las competencias sociales, con el fin de incrementar la empleabilidad de los demandantes de empleo.

Pese al enfoque cada vez mayor en políticas activas de mercado laboral, rara vez se ha procedido a una comparación a nivel internacional (europeo) de las mismas. Un metaanálisis de 2010 aporta ciertas conclusiones a través de la comparación de 137 evaluaciones de programas de 19 países diferentes. El análisis ofrece resultados interesantes para diferentes tipos de programas relacionados con políticas activas de mercado laboral. Una primera conclusión es que existe poca relación sistémica entre la eficacia de un programa y la mayoría de los factores contextuales, incluso de factores relacionados con el entorno macroeconómico o institucional. Otras conclusiones interesantes relacionadas con el tipo de programa y su éxito posterior son:

- Los programas tradicionales tienen poca probabilidad de incidir de forma significativamente positiva en las tasas de empleo tras su realización.

- Comparado con la formación, los programas de incentivos para el sector privado y los programas de servicios y sanciones<sup>6</sup> arrojan resultados mejores. Concretamente, este tipo de programas parece contar con una probabilidad mayor, en torno a un 30-50%, de lograr un impacto positivo, comparado con los programas de formación.
- Sin embargo, los programas de empleo directo resultaron menos eficaces, en torno a un 25% menos, que las actividades regulares de formación.<sup>7</sup>
- Lo mismo sucede con programas dirigidos a la juventud, que muestran ser menos eficaces de forma constante.

Además, el estudio mostró que una normativa estricta de protección contra el despido podría estar asociada a una eficacia menor del programa. Por último, parece que los programas activos resultan más eficaces cuando las tasas de desempleo son mayores, sobre todo cuando se trata de programas de formación (Kluve, 2010).

En otro estudio llevado a cabo por la OCDE se alcanzaron conclusiones interesantes sobre la combinación de políticas activas y políticas pasivas de mercado laboral basándose en un análisis macroeconómico del impacto del gasto general en dichas políticas. A primera vista, el análisis de la OCDE mostró que un gasto adicional en políticas activas de mercado laboral reducía la tasa de desempleo, mientras que las políticas pasivas de mercado laboral aumentaban el paro. En cierta medida era de esperar, puesto que las políticas activas de mercado laboral están dirigidas a las personas en paro, mientras que las políticas pasivas de mercado laboral

---

6 Una categoría de programas que incluya todas las medidas destinadas al aumento de la búsqueda de empleo de forma eficaz, como el seguimiento, el asesoramiento, la asistencia en la búsqueda de empleo y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

7 Los programas que se centran en la creación directa y la provisión de trabajo público u otras actividades que proporcionan bienes o servicios.

buscan reducir el coste del paro y aumentar el salario mínimo. Cuando interactúan ambos tipos de políticas se vuelven más visibles unos resultados interesantes. Según este estudio, la interacción entre ambos tipos de políticas tiene efectos significativamente beneficiosos sobre el desempleo y el empleo. Concretamente, cuanto más se gasta en un tipo de política, más eficaz se vuelve el otro tipo de política (activa o pasiva). En otras palabras, los efectos desalentadores de las políticas pasivas de mercado laboral mencionadas anteriormente pueden desaparecer y tornarse positivos, si se invierten recursos suficientes en las políticas activas de mercado laboral. También se proporcionan detalles adicionales sobre los tipos de medidas. Resumiendo, al parecer los resultados son favorables cuando se combinan políticas activas de mercado laboral (SPE, formación, incentivos para el empleo, creación directa de puestos de trabajo e incentivos para la creación de start-ups) y seguro de desempleo. Disminuye el desempleo y aumenta el empleo y la participación de los trabajadores). Sin embargo, la interacción entre las políticas activas de mercado laboral y las ayudas de desempleo parecen tener el efecto opuesto (Pignatti y Van Belle, 2018).<sup>8</sup>

Las ventajas evidentes de dichas políticas parecen quedar patentes en las investigaciones y por la dependencia creciente de los Estados del bienestar modernos de las políticas activas de mercado laboral. Sin embargo, debido a la amplia naturaleza y definición de estas medidas, resulta importante investigarlas y evaluarlas aún más. Su éxito depende en gran parte de una importante variedad de factores contextuales, así como de su ejecución concreta. Lo anterior se ve ilustrado en los diferentes casos que se presentan en el marco de la presente investigación. Por ejemplo, los Países Bajos han optado por centrarse claramente en medidas de activación, con programas de servicios y sanciones, una fuerte regulación de los derechos a prestaciones, unas condiciones de trabajo flexibles, etc. Sucede lo mismo en Suecia, que también ha invertido de

---

8 Las políticas pasivas se centran en instrumentos como los ingresos de sustitución durante periodos de paro o de búsqueda de empleo.



forma consecuente en el papel activo de los SPE, a través de un empleo con apoyo. Además, medidas como las subvenciones salariales se han convertido en parte integral de las políticas de empleo suecas. Sin embargo, aunque ambos países se basan en políticas activas de mercado laboral, los resultados difieren de forma considerable. En el caso de Suecia se considera que resultan eficaces a la hora de impulsar el empleo, entre otros, de personas con discapacidad, mientras que en los Países Bajos se las está sometiendo a un análisis pormenorizado y muchos consideran que son contraproducentes. Por último, el estudio de la OCDE muestra que la combinación de políticas activas y pasivas ofrece claras ventajas. De nuevo, no existe una solución única que resulte válida para cualquier contexto nacional.

### 3.4 La elección de los países

Como se mencionó en la introducción, se eligieron cuatro países diferentes para ahondar en la investigación, por distintas razones. Se eligió Suecia, Finlandia y Francia por su puntuación positiva en el empleo de personas con discapacidad (véase “Datos”) y por ofrecer proyectos innovadores e interesantes. Cada uno de estos países cuenta con su propia visión y enfoque para abordar cuestiones relacionadas con la participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad. El caso de los Países Bajos se incluyó más bien como “caso para extraer lecciones”. Además, en dicho país se presta cada vez más atención al tema del empleo de las personas con discapacidad y se han introducido cambios en los últimos años.

#### a) Tasas de empleo en los países seleccionados

Suecia figura como uno de los países con las mejores puntuaciones en Europa, como sucede en general para los países escandinavos. Sin embargo, comparado con sus vecinos Finlandia y Dinamarca, Suecia obtiene una puntuación inferior según las cifras de EU-SILC. Como las cifras de

prevalencia difieren de forma considerable, resulta muy difícil proceder a una comparación directa. Los Países Bajos también arrojan una puntuación elevada y según EU-SILC sus cifras son incluso mejores que las de Finlandia. Las tasas de prevalencia de la discapacidad<sup>9</sup> de estos dos países también son similares, por lo que su comparación debería ser relativamente fiable. Como se comentará en el capítulo de los Países Bajos, surgen interrogantes sobre la calidad y la sostenibilidad del trabajo en dicho país. Francia también muestra unas puntuaciones elevadas en los datos de EU-SILC y sus tasas de empleo son similares a las de Finlandia (aunque las tasas de prevalencia son diferentes).

En cuanto a la brecha de empleo, Suecia muestra una puntuación bastante media, pero Finlandia puntúa mucho mejor con una brecha un 10% inferior a la de Suecia. Países Bajos figura entre los dos países y obtiene una de las mejores medias europeas. En cuanto a la brecha de discapacidad, las cifras para Francia son similares a las de Finlandia.

También es importante analizar los datos en función del grado de discapacidad. En este sentido, Suecia puntúa significativamente mejor que la media europea. Dentro de la UE, una media de un 29,9% de las personas con una discapacidad grave tienen empleo, frente al 35,9% de Suecia. Finlandia puntúa mucho menos con empleo para un 25,7% de las personas con una discapacidad importante, cifra inferior a la media europea y sobre todo a la de Suecia. Una razón importante de esta diferencia es probablemente que el sistema finlandés se ha centrado en gran medida en la garantía de ingresos con relativamente pocos aspectos relacionados con la activación (véase el capítulo "Finlandia"). En el empleo de personas con discapacidades importantes, los Países Bajos se sitúan 5 puntos porcentuales por debajo de la media europea (23,1%). En esta área, arroja la puntuación más baja de los diferentes casos nacionales. Por último, Francia recibe una puntuación significativamente mejor que los demás casos y mejor que la media de la UE en el empleo de personas con discapacidad (40,9%).

---

9 El porcentaje de personas en un país que se considera que tiene algún tipo de discapacidad.

**Tabla 3.1** La participación de la población activa con discapacidad en % (EU-SILC) (países elegidos en negrita)

	Tasas de prevalencia de la discapacidad (15-64)	Tasa de empleo por discapacidad (20-64)		
		Sí	No	Brecha
Austria	27,3	55,7	74,2	18,5
Bélgica	20	42,4	70,6	28,2
Bulgaria	9,2	34,8	71,4	36,6
Chipre	16	48,5	69,9	21,4
República Checa	18,6	51,8	79,1	27,3
Alemania	17,7	49,5	78,7	29,2
Dinamarca	25,5	59,2	74,5	15,3
Estonia	29,9	63,5	80,8	17,3
Grecia	10,6	31	57,4	26,4
España	13,5	42,5	66,2	23,7
<b>Finlandia</b>	<u>28,5</u>	<u>56,6</u>	<u>71,3</u>	<u>14,7</u>
<b>Francia</b>	<u>18,4</u>	<u>55,6</u>	<u>69,8</u>	<u>14,2</u>
Croacia	22	33,9	63,9	30

Hungría	16,7	47,4	73,7	26,3
Irlanda	11,9	35,8	70,6	34,8
Italia	12,9	51,5	63,4	11,9
Lituania	19,4	48,3	75	26,7
Luxem- burgo	22,2	49,5	66,1	16,6
Letonia	29	59,9	74,3	14,4
Malta	7,6	41,8	71,4	29,6
<b>Países Bajos</b>	<u>26,1</u>	<u>58,9</u>	<u>77,8</u>	<u>18,9</u>
Polonia	16,3	39,6	71,2	31,6
Portugal	23,5	57,2	72,1	14,9
Rumanía	16,5	44,4	69,2	24,8
<b>Suecia</b>	<u>10,1</u>	<u>49,8</u>	<u>74,5</u>	<u>24,7</u>
Eslovenia	28,7	54	70,9	16,9
Eslovaquia	22	55,6	74,4	18,8
Reino Unido	21,8	56,8	80,9	24,1
Países de la UE (28)	17,9	51	65,5	14,4

### 3.4.1.2 Las tasas de desempleo

En el contexto del empleo de las personas con discapacidad, la tasa de desempleo constituye un indicador menos claro que la tasa de empleo. Resulta difícil comparar países basándose en esta cifra, entre otros por la complejidad relativa a la tasa de prevalencia mencionada anteriormente. A eso se añade la dificultad de tener en cuenta las tasas de inactividad. En función de la naturaleza de las cifras y de la encuesta, varía la forma en la que se define la inactividad o el desempleo. Es algo que queda patente cuando se comparan diferentes países. Por lo tanto, la tasa de empleo es probablemente un indicador menos ambiguo que el desempleo o la inactividad. Aportamos una breve explicación a continuación.

En 2018, según las cifras de EU-SILC, la tasa de desempleo a nivel de la UE ascendió a 16,7% para las personas entre 20-64 años con discapacidad laboral y a un 8% para las personas sin discapacidad (con un total de un 9,2%).

En cuanto al desglose por género la tasa de desempleo de los hombres con discapacidad laboral para la UE es de un 17,2% (2018). Para los hombres sin discapacidad es de un 7,5%. Para las mujeres con discapacidad laboral, la media de la UE asciende a un 16,3%. Para las mujeres sin discapacidad laboral la tasa es de un 8,5% en la UE.

#### a) Tasa de desempleo en los países seleccionados

En la tasa de desempleo, el grupo con mayores problemas en Suecia son los jóvenes menores de 35 años, puesto que tienen tasa de desempleo significativamente más elevada que sus pares sin discapacidad. Comparado con la media europea de jóvenes con discapacidad, la juventud sueca con discapacidad también puntúa peor. En Francia y Finlandia está presente este problema, aunque en menor medida. El nivel en este caso es igual al de la media europea. En los Países Bajos, surge un patrón menos claro en función de la edad.

### 3.4.1.3 Tasa de actividad

Como es lógico las tasas de actividad y de empleo están estrechamente relacionadas. Según datos de EU-SILC, la tasa de actividad a nivel de la UE en 2018 era de un 62,4% para las personas entre los 20-64 años con discapacidad laboral, comparado con el 82,9% para las personas sin discapacidad laboral (la tasa general de actividad es de un 79,1%). En el desglose por género, la tasa de actividad para los hombres con discapacidad asciende a un 66,5%. El de las mujeres con discapacidad es de un 58,9%. En el caso de las personas sin discapacidad, el porcentaje de los hombres asciende a un 88,9% para la UE. Por último, el porcentaje de las mujeres es de un 76,8%.

Una conclusión importante cuando se analizan las cifras de la UE más a largo plazo es el hecho de que las tasas de actividad de las personas con discapacidad laboral moderada y las personas sin discapacidad muestran una clara correlación, lo que no ocurre con las personas con una discapacidad laboral grave. Concretamente, podría significar que en ciertos casos las medidas generales no tienen una influencia positiva sobre el grado en el que las personas con una discapacidad grave participan en el mercado laboral, por lo que se requieren ajustes adicionales específicos y complementarios para este grupo (Grammenos, 2013).

### 3.4.1.4 Educación

Además de la gravedad de la discapacidad, también plantea un problema en el caso de las personas con discapacidad el nivel educativo inferior a la media. A nivel europeo, el porcentaje de personas que han completado un título de educación superior en el grupo de edad de 30-34 se sitúa en un 44,9% para las personas sin discapacidad y en un 31,7% para las personas con discapacidad en 2018, según las cifras de EU-SILC.

## 4 SUECIA

### 4.1 El contexto general

La política sueca de discapacidad ha cambiado en gran medida en los últimos 50 años con el desarrollo de la política sueca de bienestar.

Desde los años 1950, el uso de la orientación y del asesoramiento ha ido ganando terreno en la sociedad sueca como una forma de ayudar a las personas que por razones médicas no han podido trabajar o han visto limitada su capacidad laboral. Se emplean cada vez más ayudas técnicas y se han realizado esfuerzos para crear puestos de trabajo para personas con discapacidad dentro del mercado de trabajo normal.

El gran avance en las políticas activas de mercado laboral se produjo en los años 1960. Un primer elemento importante fue que cada vez más responsables políticos empezaron a considerar que las políticas de mercado laboral y la formación constituían instrumentos fundamentales para facilitar la movilidad dentro del mercado de trabajo. Se planteaba la visión de que dicha movilidad resultaba también crucial para un mercado laboral y una economía saludables. El foco se centró de forma clara en medidas para promover la movilidad en el mercado laboral de toda la población activa, otorgando también a las personas con discapacidad la oportunidad de acogerse a ella y beneficiarse.

En los años 1970, la visión sobre las personas con discapacidad empezó a cambiar por la influencia del sector público, donde emergió un cambio de perspectiva. Se pasó de un enfoque puramente médico de la discapacidad a tener también en cuenta el contexto más amplio. Al incluir el entorno, el concepto se volvió más político, puesto que las decisiones sobre la forma en la que se organiza la sociedad también inciden sobre la consideración de la discapacidad médica como laboral o no.

### 4.1.1 Las medidas de apoyo para empleados, demandantes de empleo y no profesionales

En el siguiente apartado se presenta una panorámica general sobre algunas medidas características de la política sueca sobre la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad. La lista no resulta exhaustiva y contiene principalmente aquellas que, según las investigaciones, parecen tener un efecto activador y/o ofrecen apoyo en la búsqueda de empleo y/o en el trabajo para las personas con discapacidad.

#### 4.1.1.1 Las prestaciones de desempleo

En Suecia ninguna persona está obligada formalmente a registrarse como demandante de empleo.

Sin embargo, es necesario someterse a una evaluación formal sobre el grado de incapacidad laboral si se desea solicitar una prestación financiera, por ejemplo, por incapacidad. Si en la evaluación se concluye que la persona cuenta con cierto grado de capacidad para el trabajo, además de otorgarle la prestación, se la remitirá a los servicios públicos de empleo para su apoyo. De esta forma, la mayoría de las personas que conforman este grupo objetivo entran antes o después en contacto con los servicios de empleo.

En Suecia, la seguridad social vuelve a evaluar cada pocos años la prestación por incapacidad laboral. Si en una evaluación se constata que la persona ha recuperado parte de su capacidad para trabajar, deberá entonces registrarse como demandante de empleo para poder mantener sus prestaciones.

Existen excepciones para personas que prácticamente no cuentan con ninguna capacidad laboral y de las que no se espera ninguna mejora de la situación.



## 4.1.2 Las medidas de apoyo para empleadores

En Suecia están definidas jurídicamente varias medidas relativas a los derechos y las obligaciones de los empleadores que contratan a personas con discapacidad.

### 4.1.2.1 Ayudas

Como primera medida financiera se incluye la norma de que los empleadores que contraten a personas con una capacidad laboral limitada tendrán derecho a subvenciones salariales (lönebidrag) por parte de los servicios públicos de empleo. También se aplica a los trabajadores titulares cuya capacidad laboral disminuya durante su carrera profesional. La subvención consiste en un porcentaje fijo, que se calcula en función del salario base del empleado y su grado de capacidad laboral. Se limita en el tiempo a 4 años, pero puede haber excepciones si se decide que resulta necesaria para que el empleador mantenga al empleado en su empresa durante un período más largo.

También existe el llamado “Programa de apoyo técnico y adaptación”. El empleador percibe una compensación financiera para adaptar el lugar de trabajo al empleado que lo requiera para realizar sus funciones. El reembolso está disponible tanto para nuevos empleados como para trabajadores existentes.

Además, se pone a disposición de los empleadores recursos financieros, si otros empleados (colegas) dentro de la empresa tienen que brindar apoyo a un empleado con discapacidad laboral. Sin embargo, cuando se necesita tanto un apoyo profesional como personal, se otorgan fondos para que la persona concernida pueda financiar el apoyo de un asistente personal.

Por último, existen medidas de respaldo financieras para empleadores que contratan a personas con una discapacidad desde hace dos o más

años y que por causa médica no pueden realizar su trabajo anterior. Si un empleador opta por contratar a una persona perteneciente a esta categoría, tendrá acceso a reducciones en las cotizaciones a la seguridad social.

### **4.1.3 Buena práctica: el programa SIUS**

En Suecia, el equipo de investigación decidió examinar el proyecto SIUS. Se trata de uno de los proyectos de empleo con apoyo de mayor envergadura en Europa, un caso, por tanto, interesante para analizar en mayor profundidad como concepto prometedor.

Como se ha indicado, el objetivo de la panorámica general es destacar las ventajas y desventajas de la metodología (y proyecto). El presente estudio también busca ofrecer una visión general sobre la forma en la que se implementó la metodología a una escala mucho más grande que en la mayoría del resto de los países. Fue necesario tomar ciertas decisiones en la ejecución de la metodología, así que la experiencia a lo largo de los años puede aportar lecciones para el posible futuro desarrollo del empleo con apoyo en otros países europeos. Además, tras el proyecto se realizó un experimento para comparar el método aplicado con otros dos alternativos.

Se incluye el proyecto SIUS como una buena práctica y ejemplo de la implementación a gran escala de una metodología que ha demostrado de forma científica su eficacia.

### **4.1.4 El diseño**

#### **4.1.4.1 El empleo con apoyo**

El empleo con apoyo es un método basado en la orientación de las personas alejadas del mercado laboral que surge en Estados Unidos a finales

de los años 1970. En origen funcionaba como una alternativa a los talleres protegidos y a los centros de día. El modelo se fue desarrollando y se adoptó en otros países. Actualmente, existen algunas variaciones del concepto y del enfoque, aunque la metodología se basa en una serie de principios fijos (Heylen y Bollens, 2007).

Un elemento central es el proceso de orientación compuesto siempre por cinco pasos: (1) involucración del cliente, (2) determinación del perfil orientado a la profesión, (3) encuentro del puesto, (4) involucración del empleador, (5) apoyo dentro y fuera del lugar de trabajo.

Una característica específica es el principio “primero colocar y luego formar”: en términos concretos significa que se fija la prioridad de ofrecer a la persona concernida una primera experiencia laboral lo antes posible. Cuando empieza a trabajar se presta atención a la formación necesaria, que a menudo es muy específica y, en la medida de lo posible, se proporciona en el mismo lugar de trabajo (en muchas metodologías tradicionales suele hacerse al revés). La formación la imparte el preparador laboral que también actúa como persona de contacto principal. Además, se puede combinar con otras formaciones externas.

Otro enfoque importante es el apoyo que se ofrece en el lugar de trabajo tras la colocación, aunque durante algún tiempo el preparador laboral realice un seguimiento del empleado para brindar apoyo cuando sea necesario. Se presta mucha atención a la orientación del empleador y al entorno de trabajo inmediato de la persona concernida.

Normalmente se recurre al empleo con apoyo para las personas demandantes de empleo que desean desempeñar un trabajo en la economía regular. Resulta importante que en teoría el objetivo final del empleo con apoyo sea un trabajo remunerado y no voluntario, ni tampoco una mera adquisición de conocimientos.

#### 4.1.4.2 El programa SIUS

Suecia cuenta con una tradición relativamente larga de empleo con apoyo. Sin embargo, el programa SIUS es un ejemplo de un desarrollo amplio y estructural del método, puesto que se trata de un itinerario completo dentro de los servicios de empleo suecos, con su propia financiación estructural. El programa ha evolucionado mucho más allá de una fase piloto.

Se remonta a mediados de los años 1990. En sus inicios, 500 personas con discapacidad inscritas como demandantes de empleo contaron con la orientación de 100 preparadores laborales (Heylen y Bollens, 2007). A lo largo de los años, el número de preparadores/empleados a tiempo completo dentro del programa aumentó a unos 900 consultores SIUS y el programa pasó de ser un proyecto piloto a un programa de empleo nacional plenamente desarrollado que orienta a unos 10.000 demandantes de empleo cada año.

La tasa de éxito es elevada: alrededor de 5.800 de las 10.000 personas asistidas en 2018 encontraron un empleo remunerado a través del proyecto SIUS. Un 10% de todas las personas con discapacidad a las que los servicios públicos de empleo suecos lograron ayudar a encontrar empleo provenían del programa SIUS.

Los dos actores principales del programa a nivel nacional son la oficina pública de empleo (Arbetsförmedlingen), que organiza la orientación y el apoyo, y la seguridad social (Försäkringskassan), que asume el pago de las posibles prestaciones de apoyo. Sin embargo, la implementación tiene lugar a nivel municipal. Existen, por lo tanto, algunas diferencias regionales en el diseño y en la ejecución del programa.

#### 4.1.4.3 El público destinatario del programa SIUS

El objetivo del programa es brindar asistencia a personas con una capacidad laboral parcial, tanto a encontrar empleo como a conservarlo. El uso del término “capacidad laboral parcial” resulta importante, puesto que se trata de un concepto amplio, análogo al de la CIF. Se pone, por tanto, énfasis en el hecho de que un problema médico reduce en cierta medida la posibilidad de trabajar.

Como se ha mencionado antes, los servicios públicos de empleo suecos utilizan su propia evaluación funcional, fundamental para determinar el itinerario que seguirá un demandante de empleo. Una persona con una capacidad laboral parcial solo puede pasar al programa SIUS, si se cumplen ciertas condiciones y previa aprobación del funcionario de empleo.

Al aplicarse una metodología de empleo con apoyo, en teoría el programa está abierto a toda persona con discapacidad laboral. Sin embargo, en ocasiones el Estado añade un enfoque especial para ciertos subgrupos que requieren atención adicional dentro del colectivo más amplio. Pese a la apertura teórica del empleo con apoyo, las entrevistas a expertos locales muestran que se procede a cierta selección entre los potenciales candidatos al programa. Aunque oficialmente no se comunique un énfasis en un subgrupo específico de las personas con discapacidad laboral, las entrevistas con los expertos locales muestran que en la práctica una parte considerable de los participantes manifiestan un retraso mental o un problema psicológico relativamente leve. El enfoque promovido por el programa parece funcionar especialmente bien con estas personas.

Normalmente, no se incluirá en el programa a personas con un retraso mental severo, problemas psicológicos graves o una discapacidad física de gran envergadura y se las orientará más bien a los servicios municipales especializados. Sin embargo, esos itinerarios no se centran en el empleo en el circuito normal.

### 4.1.5 Los consultores SIUS

El objetivo del programa es orientar a las personas con discapacidad hacia el empleo sostenible. En el centro del programa se encuentran los “consultores SIUS”. Ayudan al demandante de empleo a encontrar trabajo, con el primer encuentro y con la integración en el lugar de trabajo, además de proporcionar el asesoramiento posterior. Sin embargo, las tareas de los consultores son aún más amplias, puesto que una parte importante de su trabajo es también proporcionar información y orientación al empleador.

Los consultores SIUS son empleados especializados de los servicios públicos de empleo y, por lo tanto, solo trabajan para una región concreta. Se ocupan exclusivamente de sus tareas en el marco del programa SIUS y están especializados en la orientación y el seguimiento de personas con discapacidad laboral, basándose en la metodología SIUS.

Además de la formación básica (de algunos días) que recibe toda persona empleada por los servicios públicos de empleo, también cuentan con una adicional de cuatro días sobre el empleo con apoyo y el modo específico en el que se trabaja en SIUS. En las entrevistas a varios expertos locales, se destacó que gran parte de las competencias profesionales se basa en la experiencia, en la acumulación de conocimientos y en el desarrollo de redes en el desempeño de su trabajo. Por lo tanto, en algunas regiones (por ejemplo, Estocolmo), se proporcionan programas de mentoría a los consultores SIUS: nuevos empleados trabajan en tándem con empleados con más experiencia y pericia y tratan los primeros casos juntos. Esto pone de relieve un punto muy importante: más allá del conocimiento del grupo objetivo y de la metodología SIUS, la experiencia y el contacto con el mercado laboral local también parece fundamental para el éxito de un consultor SIUS. Al fin y al cabo, su labor es buscar activamente trabajo para una persona concreta (véase más arriba).

## 4.1.6 La operación

Como se describió en la explicación de la metodología, el itinerario de empleo con apoyo está compuesto por cinco fases. En este programa los servicios generales de empleo se encargan de la evaluación y la selección para el itinerario SIUS. Una vez admitida la persona, pasa al programa y se le asigna un consultor SIUS. Luego se procede a las fases de encontrar un empleo adecuado, obtenerlo, analizar el lugar de trabajo, proporcionar apoyo y el seguimiento. En los siguientes apartados se explican los diferentes pasos. El título de cada uno puede variar ligeramente de los mencionados anteriormente, al retomarse las explicaciones proporcionadas por el consultor entrevistado de los servicios de empleo suecos.

### 4.1.6.1 Evaluación

Antes de que empiece el itinerario SIUS, la persona en busca de trabajo debe inscribirse en su oficina local de empleo, como cualquier otro demandante de empleo. Tras realizar una entrevista exploratoria, rellenar un cuestionario (en la medida de lo posible digital) y posiblemente presentar documentos médicos, se remite a la persona a seguir un itinerario concreto dentro de los servicios de empleo, siendo uno de ellos SIUS. Si el demandante de empleo indica que padece algún tipo de problema médico, se recurrirá también a médicos y psicoterapeutas para obtener más información sobre el tema y para tramitar la documentación necesaria. Basándose en toda esta información, el funcionario determina si la persona es un candidato apto para el itinerario SIUS o no.

Aunque se establece un paso previo antes de acceder al itinerario del empleo con apoyo, el objetivo es permitir a la persona elegible realizarlo lo más rápido posible. La filosofía que se aplica es otorgar prioridad a una primera experiencia laboral dentro del enfoque de empleo con apoyo.

De acuerdo con la entrevista a una persona experta local y cofundadora del programa SIUS, se considera esta fase como la más crucial y difícil

dentro de todo el itinerario, puesto que se debe proceder a una evaluación de si una persona es una candidata adecuada para la orientación que ofrece SIUS, basándose en la información disponible. En ocasiones algunas personas están “demasiado cualificadas” para este itinerario, en otras ocasiones (aún) no están listas para dirigirse al mercado laboral normal y sería mejor remitirlas, por ejemplo, al empleo protegido a través de Samhall o a actividades de día centradas en el trabajo.

Cabe destacar que el itinerario SIUS se ve casi siempre precedido de unas prácticas de unos 3-6 meses. Durante este período, se analizan las posibilidades y las dificultades concretas de la persona, así como el grado de apoyo complementario requerido. En la práctica, se espera a que los participantes lleven activos dentro de la empresa al menos la mitad del período de prácticas antes de considerar que las están realizando con éxito y que puede seguir con el itinerario SIUS (Försäkringskassan, 2017).

Es interesante señalar que durante el período de prácticas no se proporciona el apoyo intensivo característico del asesoramiento final de SIUS. Esta fase se centra en la proporción de algunas adaptaciones necesarias en el lugar de trabajo y/o en la mejora de la movilidad para los desplazamientos al trabajo. Se trata de elementos relevantes, puesto que actúan como criba. Si la persona en cuestión no puede completar las prácticas en un nivel suficiente, corre el riesgo de tener que poner fin al itinerario SIUS.

Tras el período de prácticas, se puede iniciar el itinerario real, si el empleador y el consultor consideran al demandante de empleo suficientemente capaz de participar en cierta medida en el mercado laboral regular. En una situación ideal, la persona puede empezar a trabajar con contrato de empleo con el empleador con el que realizó las prácticas. Si no es posible, se busca otro empleador (Petrelius y Johansson, 2016).



#### 4.1.6.2 La búsqueda de empleo

En la práctica, tras un primer período de colocación exitoso, el demandante de empleo se somete a entre una y tres entrevistas iniciales con el consultor SIUS. En estas conversaciones, el consultor SIUS y el demandante de empleo analizan sus necesidades, preferencias y posibilidades. Las preguntas principales que se plantean son: ¿Qué tipo de trabajo está considerando el demandante de empleo? ¿A qué cuestiones se debe prestar atención cuando se busca empleo? ¿Cómo debemos presentar al demandante de empleo al empleador potencial? ¿Cómo comunicamos las necesidades adicionales de la persona en cuestión al empleador?

En este sentido resulta importante el “job carving” (adaptar un puesto a medida), es decir la selección de ciertas sub tareas de empleos o vacantes más amplios para crear un “nuevo” empleo. No se incluyen algunas tareas más difíciles, que, por ejemplo, se externalizan a otro colega o se incorporan a una vacante diferente. Esto permite encontrar una solución a algunos cuellos de botella para personas con ciertas discapacidades y ofrecer así un empleo viable.

#### 4.1.6.3 La consecución del empleo

A continuación, los consultores SIUS buscan en las bases de datos disponibles los puestos de trabajo que coinciden con las expectativas de la persona demandante de empleo, así como los que concuerdan con sus posibilidades. En principio, se puede contemplar cualquier vacante del mercado laboral, es decir, los empleadores no tienen que indicar a los servicios de empleo que están disponibles para personas con discapacidad.

En esta fase, el conocimiento del mercado laboral local por parte del consultor SIUS desempeña un papel esencial y, gracias a su experiencia, puede tener cierta idea de los empleadores que están abiertos a contratar a personas con discapacidad. La probabilidad de acceder a un empleo

también será mayor con empresas que han contratado en el pasado a personas del programa SIUS. Los empleadores tendrán probablemente menos temor y es posible que se hayan realizado ciertas inversiones y adaptaciones que pueden resultar útiles para una nueva contratación. Según las personas expertas entrevistadas, se trata de una estrategia que emplean con frecuencia los consultores SIUS.

Cuando se detecta una posible correspondencia, el consultor SIUS contacta al empleador que ofrece la vacante para fijar una reunión inicial. El consultor SIUS explica en ese momento el programa, prestando especial atención al apoyo que brindará tanto al empleado como al empleador. A menudo, la asistencia que se proporciona está compuesta de subvenciones y de reembolsos de las adaptaciones que se tendrán que introducir en el puesto de trabajo, entre otros recursos. Por último, se recalcará que el objetivo del itinerario es alcanzar un empleo permanente y que no se puede utilizar, por ejemplo, con un fin meramente educativo.

Además, el consultor SIUS ayudará al demandante de empleo a preparar una presentación sobre su persona.

Desde el inicio, el consultor SIUS está muy presente tanto para el empleador como para el empleado. Por ejemplo, será el encargado de buscar un puesto entre la oferta de vacantes disponibles, teniendo en cuenta las aportaciones del demandante de empleo. También será la persona que entrará primero en contacto con el empleador potencial. En los casos excepcionales en los que el demandante de empleo tenga una relación personal con el empleador, se podrá cambiar el procedimiento y establecer directamente el demandante el primer contacto.

#### 4.1.6.4 Análisis del lugar de trabajo

También en esta fase, la consulta al empleador resulta crucial. Las expectativas que tiene del empleado, las competencias que requiere el empleo, etc. Se verifican también las expectativas del empleador sobre la calidad

de los productos o los servicios. También se realiza un mapeo del lugar de trabajo. Se trata de proceder a un “escaneado” bastante general del entorno de trabajo.

Si todo va bien y se encuentra una correspondencia suficiente entre ambas partes, se puede alcanzar un acuerdo sobre el posible contrato del demandante de empleo y si se aplicará o no un periodo de prácticas.

Si el empleador aún tiene alguna duda, también es tarea del consultor SIUS abordarla y, por ejemplo, proponer y ofrecer una orientación y formación adicional al empleado. Se trata de formaciones que pueden financiar u organizar los servicios públicos de empleo, si necesario. Sin embargo, se recurrirá cuando sea posible a “formación en la empresa” proporcionada por el consultor SIUS.

#### 4.1.6.5 Apoyo en el lugar de trabajo

Al inicio, el consultor SIUS estará a menudo presente en el puesto de trabajo para acompañar personalmente al empleado con discapacidad laboral, hasta que se familiarice. Con frecuencia, la duración y el tipo de orientación variará de un caso a otro y dependerá en gran medida de la condición médica del cliente y de la naturaleza del trabajo. En algunos casos, el consultor SIUS permanece a tiempo completo en el lugar de trabajo durante este primer período y, en otros casos, su presencia será mucho más limitada. Además de proporcionar formación sobre competencias más bien prácticas, también será tarea del consultor brindar apoyo a la persona a nivel social, por ejemplo, durante los descansos para tomar café o para comer con los colegas de trabajo.

Además, acompaña a la dirección o al empleador y a los colegas con los que esté en contacto el empleado de forma cotidiana. Cuando sea necesario, el programa ofrece la posibilidad de recurrir a especialistas adicionales, como psicólogos o terapeutas. Sin embargo, debido a la situación de cierta incertidumbre en la que se encuentran actualmente los servicios

públicos de empleo suecos, resulta menos común ahora que en el pasado. Hay cierta presión para que se privaticen partes de los servicios de empleo y también para la introducción de recortes.

#### 4.1.6.6 Seguimiento

En la práctica, normalmente se fija un plazo máximo de dos años para todo el itinerario, aunque se pueden plantear excepciones. El período de seguimiento suele ser la fase más larga. Al principio, el consultor realiza una visita mensual al trabajo. Luego se reduce gradualmente la frecuencia, aunque puede variar mucho de una persona a otra o incluso se puede ajustar a lo largo del proyecto, si surgiera alguna circunstancia imprevista.

Normalmente, trascurrido un año, se procede a una revisión para ver si se requiere un seguimiento adicional por parte del consultor, tanto para el empleado como para el empleador. El objetivo final es que de forma gradual se vaya retirando el asesoramiento y que el empleado y el empleador juntos puedan realizar el seguimiento de la situación e introducir sus propios ajustes cuando sea necesario. Si se requiere un acompañamiento durante más tiempo, normalmente se llevará a cabo por teléfono.

Dada su importancia para aumentar la probabilidad de un empleo sostenible, un 45% de los participantes se encuentra actualmente en esta fase. Se prevé un plazo de tiempo considerable para evitar que surjan escollos que puedan provocar el fracaso en un empleo inicialmente favorable. Un gran número de factores médicos, sociales y empresariales pueden cambiar y generar problemas a la persona concernida.

En la entrevista realizada al experto local que ayudó a evaluar el proyecto, se comentó que los contratos ofrecidos suelen ser indefinidos. Por una parte, esto se debe a que ese es el objetivo que se fija desde el principio y así se le comunica al empleador. Por otra parte, el contexto sueco también desempeña un papel al respecto: en este país hay muchos menos contratos temporales. Se recurre de forma generalizada a las prácticas

para evaluar a los empleados y sus capacidades en el lugar de trabajo. Sin embargo, su objetivo es siempre acceder a un empleo en la empresa. Si el empleador no tiene ninguna intención de contratar a la persona tras el período de prácticas, no se optará por continuar las prácticas ahí.

En cuanto al régimen laboral, la mayoría de los empleados termina trabajando a tiempo parcial. Según el experto entrevistado, es una práctica bastante extendida en Suecia adaptar las horas de trabajo de los empleados a sus necesidades, en vez de introducir ajustes sobre la forma en la que se puede organizar o realizar el trabajo.

## 4.2 La evaluación científica

Las dos evaluaciones y entrevistas con los actores locales muestran que, en Suecia, se percibe como positivo tanto SIUS como el empleo con apoyo.

Se probó la eficacia del método SIUS dentro del contexto sueco a través de una evaluación científica encargada por las instituciones concernidas (Försäkringskassan, 2017).

Se comparó la metodología con dos métodos alternativos: la gestión de casos y la cooperación reforzada. Se seleccionó a un total de 1000 participantes y se les repartió entre los tres métodos, lo que permitió proceder a una comparación bastante precisa. Los consultores SIUS se encargaron de la orientación en el marco del empleo con apoyo, así que se trata de una prueba de la “versión” SIUS y no de la metodología en su sentido estrictamente teórico. Se procedió luego a un seguimiento de los participantes durante un período de 15 meses.

El método de empleo con apoyo resultó ser el más eficaz. En total, trascurridos 15 meses, un 26% de los participantes en el programa de empleo con apoyo contaba con un trabajo remunerado, comparado con el 20%

en una gestión de casos más intensiva y con el 18% en el enfoque más clásico de cooperación reforzada.

#### 4.2.1.1 Experiencias de los participantes

Más allá de los análisis más cuantitativos, también se incluyó en la investigación una serie de entrevistas a los participantes que habían completado de forma exitosa o no los diferentes itinerarios.

En las entrevistas, parece que las personas que habían realizado el itinerario SIUS estaban, en general, satisfechas con el procedimiento y con el progreso realizado desde su participación. De la encuesta estructural a un grupo de participantes, al parecer su experiencia de todo el programa dependía en gran medida de tres factores cruciales: (1) de la calidad del consejero, (2) de la medida en la que los participantes sentían que podían participar de forma activa en el programa y (3) de la medida en la que la persona era capaz de encontrar trabajo a través de unas prácticas o de un empleo remunerado.

Como es evidente, la calidad del servicio y el apoyo brindado resultan primordiales en la evaluación general. Además, la sensación de ser escuchados y de que se tenían en cuenta sus necesidades y deseos constituía otro de los puntos esenciales en la evaluación de la operación. También la sensación de que el consultor dedicaba suficiente tiempo a su asesoramiento, así como de participar de forma activa en todo el proceso. Por ejemplo, parece ser que los participantes encuestados mostraban cierta comprensión frente a un consultor demasiado ocupado para el asesoramiento. Sin embargo, ignorar al demandante de empleo y sus objetivos personales tenía una influencia negativa mucho mayor sobre la evaluación final de la labor. Se recalca así la necesidad de diálogo y de participación en procesos basados en una orientación intensiva como el programa SIUS (Försäkringskassan, 2017).

También tiene una influencia positiva sobre la evaluación global el resultado final: si desemboca o no en una experiencia concreta de trabajo. El programa SIUS emerge, por lo tanto, como el más positivo comparado con los otros dos programas, puesto que el enfoque se centra en acceder rápidamente al empleo. Aunque la experiencia laboral no acabara en un empleo fijo, en general la persona se quedaba con una impresión positiva. Consideraba haber adquirido experiencia y conocimientos, con un importante valor añadido para su carrera profesional. El desarrollo de contactos sociales y poner término al aislamiento social también parece constituir un punto importante para un gran número de participantes. La estrategia de “colocar y luego formar” resulta fundamental para el empleo con apoyo y, de esta forma, SIUS influye positivamente en la experiencia de los participantes en el programa (Försäkringskassan, 2017).

Para el grupo de participantes que logró obtener empleo, los beneficios financieros también constituyeron una de las consecuencias importantes. Además del aumento de los ingresos, para muchas personas también resultó fundamental la estabilidad que ofrecía un empleo fijo. Tampoco se puede subestimar la importancia de la sensación de iniciar una vida (más) independiente, así como de formar parte de la sociedad.

Además de estos diferentes impactos directos del programa, se mencionaron algunos beneficios indirectos que pasamos a comentar.

#### 4.2.1.2 Cambios en la percepción

Aparte del informe de la investigación, en el marco del presente estudio se procedió a la entrevista de uno de los investigadores. Además de los beneficios para los participantes, la investigadora mencionó el cambio de percepción social como uno de los grandes logros del proyecto. En su opinión, antes se veía a las personas con discapacidad como un problema creciente. Sin embargo, cree que esta percepción ha cambiado en parte, puesto que ahora se presentan más y mejores oportunidades para personas que antes hubieran entrado en un sistema centrado en la mera

percepción prestaciones desde una edad temprana (y que a menudo ya no salían del sistema). Según las personas encuestadas, los programas que existían antes no resultaban factibles para este grupo o se centraban solo de forma muy limitada en la transición al mercado laboral regular.

Otra ventaja importante mencionada fue la orientación tan variada que proporciona el programa. No solo se realiza un seguimiento y se brinda apoyo al empleado desde el principio hasta cierto punto en su carrera profesional, sino que también el entorno y el empleador pueden dirigirse al programa para pedir apoyo o información. En ese sentido, el programa resulta único en Suecia y se considera como una de las orientaciones más intensivas disponibles para las personas con discapacidad.

#### 4.2.1.3 Riesgos

El itinerario no resulta igual de positivo para todos los participantes. El programa puede conllevar algunas consecuencias negativas. Uno de los primeros riesgos es el deterioro de la salud debido al aumento del estrés. Los participantes que empiezan el programa con un enfoque muy positivo se pueden ver decepcionados y corren el riesgo de sufrir un bajón. Se produce, por ejemplo, cuando el tiempo de espera para empezar el programa es largo, cuando no hay respuesta de los empleadores, etc. En la evaluación quedó patente que los participantes que entran en el programa con expectativas menos altas tienden a verse menos afectados por este tipo de circunstancias.

#### 4.2.2 Crítica

Desde el punto de vista ético, pueden surgir objeciones relativas al efecto de criba, sobre todo al basarse el comienzo en unas prácticas con una supervisión mínima. Se trata de una crítica planteada por la persona entrevistada que participó en la evaluación científica. En SIUS, la expectativa mínima es que la persona candidata al programa complete con éxito mes



y medio de prácticas supervisadas para ser elegible a un apoyo mayor dentro del proyecto. A aquellos incapaces de cumplir este requisito se les remite a otros servicios centrados más bien en una ocupación diurna significativa y no tanto en un empleo remunerado en el circuito normal. Estos servicios se organizan también a nivel municipal.

Por otra parte, se puede considerar este principio como una elección basada en la eficacia: se otorga algún tipo de prioridad a las personas con una mayor probabilidad de éxito (en teoría). En la práctica, este es el ángulo que adoptan con frecuencia los servicios públicos de empleo suecos. Como mencionamos anteriormente, el consultor entrevistado de los servicios de empleo también consideraba esta criba como la parte más difícil: ¿cómo determinar quién es elegible y cuenta con cierta probabilidad de éxito? Actualmente, se debate sobre destinar más esfuerzos al diseño de un sistema informático que pueda ayudar en el futuro, con el fin de que la selección sea más eficaz y sencilla para la persona encargada de realizar las entrevistas de los demandantes de empleo para determinar o no el acceso al programa. Sin embargo, todavía están pendientes las condiciones concretas y, por el momento, los responsables de los servicios públicos de empleo suecos intentan encontrar el término medio entre las personas que todavía podrían acceder a un puesto con un apoyo más limitado y aquellas cuya situación es demasiado compleja como para que tengan una probabilidad real de éxito. Al final, la gran interrogante es en qué medida es posible predecirla por adelantado. Mucho dependerá de la motivación y del compromiso de la persona en cuestión y dichos factores resultan mucho más difíciles de evaluar en el número relativamente limitado de entrevistas que se llevan a cabo antes de iniciar el itinerario.

Otra de las críticas emitidas en las entrevistas con los consultores dentro de la investigación evaluadora es que no se describe de forma explícita la forma final que adopta la orientación. Por lo tanto, la calidad puede variar en gran medida en función del compromiso, los conocimientos, la red, los recursos o la experiencia del consultor SIUS. La investigadora en-

trevistada así lo confirmó y declaró que las tasas de éxito variaban de forma clara en función del consultor SIUS. Además, la rotación del personal en los servicios de empleo también constituye un problema. Tiene un impacto mucho mayor sobre la eficiencia de la orientación que en una más tradicional; en el caso de los consultores SIUS se pone un mayor énfasis en la construcción de una relación de confianza, así como en un enfoque individualizado. Los participantes señalaron, en una evaluación posterior, que los cambios (frecuentes) de personal disminuían la sensación de seguridad y que no les gustaba tener que volver a explicar su situación una y otra vez. El personal también destacó que se trata de un problema estructural que afecta a la eficacia de la operación.

Lo más importante: pese a los éxitos individuales del programa, a nivel nacional, el efecto sobre la disminución de la brecha de discapacidad ha resultado poco significativa. Por ejemplo, actualmente entre 5.800 y 6.000 participantes al año acceden a un empleo, en todo el país. Sin embargo, para tener un impacto significativo a nivel nacional, el proyecto tendría que crecer más y podría requerir una importante inversión adicional de tiempo y fondos.

Pese a la selección pragmática de los candidatos, cabe destacar que a menudo se trata de personas considerablemente alejadas del mercado laboral. Sin una orientación tan intensiva es posible que no hubieran sido capaces de ocupar un puesto en el mercado normal y hubieran acabado en un empleo protegido a través de Samhall o en un centro de día centrado en el trabajo.<sup>10</sup>

---

10 En la evaluación científica del proyecto surgió una conclusión remarcable. Los modelos estadísticos empleados en la evaluación mostraron que el programa solo tiene un impacto positivo significativo en las oportunidades de empleo para los hombres. Aunque se preguntó al respecto al grupo objetivo y a varios consultores SIUS, no se logró alcanzar ninguna explicación concluyente sobre la falta de efecto positivo significativo para las mujeres participantes. El proyecto de evaluación se basó en 1.000 demandantes de empleo seleccionados de forma aleatoria, seguidos por aproximadamente 40 consultores y, por lo tanto, se podría considerar como relativamente representativo. Se prevé un estudio de seguimiento que partirá del estudio anterior para indagar en la razón o las razones de esta diferencia.

### 4.2.3 La relación coste/beneficio

Existen pocas evaluaciones cuantificadas del coste de un itinerario SIUS, en realidad pocas evaluaciones en general. Incluso las entrevistas a antiguos directores de proyectos mostraron que hasta la fecha se desconoce el coste. Sin embargo, revelaron que la norma general dentro del proyecto es considerar alcanzada una relación adecuada de coste/beneficio a partir de un periodo de empleo de 9 meses. De media se estima que a partir de ese momento se ha recuperado la inversión del proyecto.

En la comparación científica del programa, se enumeraron los elementos principales que contribuyen al coste, concretamente 5 (aunque no se mencionaron cantidades):

- El tiempo invertido en el demandante de empleo por parte de los consultores;
- El tiempo y los recursos invertidos en el proyecto por parte del servicio público de empleo.
- El coste del apoyo personal y de la adaptación en el lugar de trabajo;
- Los costes de otras contribuciones proporcionadas a través de otras organizaciones;
- Los costes de actividades organizadas por el servicio público de empleo.

Sin embargo, la evaluación científica también destacó que el método SIUS resulta más rentable que la gestión de casos y que la cooperación reforzada. El porcentaje mayor de empleo también desempeña un papel clave en este sentido; en la investigación, tras 15 meses, un 26% de los participantes en el empleo con apoyo tenía un puesto, comparado con un 18%

y un 20% para la cooperación reforzada y la gestión de casos, respectivamente. La diferencia en el empleo de los encuestados participantes resultó visible a partir de un período de unos 7 meses, con unas cifras claramente más elevadas en el caso de la metodología SIUS frente a la gestión de casos y la cooperación reforzada. Además, los costes más elevados resultantes de una orientación más intensiva de SIUS, comparados con los del método de cooperación reforzada, menos intensivo, también se ven compensados, en parte, por la colocación más rápida y, por lo tanto, una necesidad menor de entrevistas / preparación y/o formación previos. El método de gestión de casos resultó aún más intensivo (y más caro) que el asesoramiento SIUS, puesto que el apoyo personal que se ofrecía iba más allá del trabajo y de la búsqueda de empleo. Por último, el coste del itinerario SIUS varía en gran medida en función del participante. Por ejemplo, algunas personas requieren un tiempo de familiarización relativamente corto y pueden cambiar bastante rápido a un seguimiento por teléfono por parte del consultor SIUS (Försäkringskassan, 2017).

## 5 FINLANDIA

### 5.1 El contexto general

Como muchos otros países, en las últimas décadas Finlandia ha realizado la transición de la visión tradicional estrictamente médica de la discapacidad (laboral) a una definición mucho más amplia que también tiene en cuenta factores contextuales. Además, como miembro de Naciones Unidas y de la Unión Europea, Finlandia también ha dado pasos para reducir la discriminación y para prohibir medidas discriminatorias contra el grupo objetivo en su legislación.

En lo que atañe al empleo, se reconoce que las políticas anteriores de activación (antes de 2010) no gozaron de suficiente éxito a la hora de conseguir que las personas con discapacidad accedieran a un trabajo. Una de las razones por las que se alcanzó esa conclusión es que las personas que se sometían a una rehabilitación basada en el trabajo (véase el apartado “Rehabilitación”) con vistas a entrar en el mercado laboral a menudo no lo conseguían, independientemente de que hubiera mejorado o no su capacidad laboral.

Con la idea de aumentar la participación en la sociedad, así como de luchar contra la escasez de mano de obra, el gobierno finlandés se fijó una serie de indicadores y objetivos en 2010 para 2015 (Ministerio de Asuntos Sociales y Salud, 2012).

De esta forma, se pasó a una mayor consideración del empleo remunerado como base para la participación y la independencia económica. En la medida de lo posible, el objetivo debe ser lograr que las personas accedan a un empleo en el mercado laboral regular. Se introdujo así un cambio de política con un énfasis más centrado en una búsqueda activa de empleo y más alejado de soluciones que requerían una intervención de la seguridad social.

Un ejemplo de las medidas mencionadas en aquel momento fue el desarrollo de posibilidades de trabajo a tiempo parcial destinadas a algunos grupos objetivo, para los cuales podría ser la única opción. En los proyectos OTE y OSKU, que se abordarán en el presente estudio, el uso del trabajo a tiempo parcial constituyó un instrumento claro para promover la integración.

Además, se adoptó un enfoque aún mayor de orientación individual hacia el mercado laboral regular, en la medida de lo posible, así como de cooperación mejorada entre el trabajo y la educación.

Se consideraba también importante invertir más en las adaptaciones del lugar de trabajo (a través de herramientas y de intervenciones financieras). En este sentido, un elemento importante es el uso de subvenciones salariales, sobre todo para personas que están accediendo (o volviendo a acceder) al mercado laboral, tras ingresos de sustitución. Se quería facilitar al máximo su acceso, además de disminuir todo lo posible la carga administrativa para los empleadores.

También se abordó la cuestión de la información para los empleadores, con el fin de que sean más conscientes de los recursos y los servicios disponibles para apoyarles en el proceso de contratación de personas con discapacidad (Valkama, Katsui y Kröger, 2017).

El gobierno finlandés se fijó el objetivo de aumentar la tasa de empleo a un 75% para 2023, lo que supone la creación de alrededor de 75.000 nuevos empleos para personas con discapacidad. Una forma importante de conseguirlo es invertir en políticas de activación. Concretamente, se considera a las personas con problemas de salud mental como un grupo importante para alcanzar dicha cifra. Por ejemplo, alrededor de la mitad de las pensiones de invalidez son percibidas por personas con problemas mentales (51,5% en 2018).

Además, la tasa de abandono por problemas de salud mental no hace más que aumentar. Solo en 2018, se sumaron 74.000 nuevos beneficiarios de subsidios de enfermedad por problemas de salud mental. Si se ofrece apoyo pronto a este grupo objetivo, se podría tal vez prevenir que acabara en el sistema de pensiones de invalidez.

### **5.1.1 Las medidas de apoyo**

Finlandia está caracterizada por un enfoque fuertemente descentralizado de prácticamente todos los servicios relativos a las personas con discapacidad. Las personas con algún problema médico y que requieran información, apoyo o ayuda para encontrar trabajo deben dirigirse a su municipio.

Como comentamos en el caso de Suecia, en la lista de medidas que proporcionamos no se incluyen todas las disponibles. Concretamente, presentamos aquellas que se comentan con mayor frecuencia en los estudios y en las evaluaciones del empleo de personas con discapacidad.

### **5.1.2 Las medidas de apoyo para personas empleadas / desempleadas / no activas**

#### **5.1.2.1 Los ingresos de sustitución (“la pensión de invalidez”)**

A través de Kela, institución finlandesa de la seguridad social, se puede acceder a una pensión de invalidez, si se ha perdido al menos un año de ingresos debido a un problema médico.

Se tiene derecho a una pensión de invalidez completa, cuando la capacidad de trabajar sea de un máximo de un 60%. En la evaluación de la capacidad laboral realizada por Kela, se tienen en consideración los aspectos médicos, así como las posibilidades de la persona en cuestión

de mantenerse activa en empleos que resulten factibles. Se tienen en cuenta factores como el nivel educativo, las actividades previas, la edad, o el lugar de residencia, entre otras características. Como es natural, esta evaluación es importante en el subsiguiente proceso de (re)integración, cuyo objetivo es posponer el máximo tiempo posible el paso a la mera recepción de una pensión de invalidez completa.

Las pensiones de invalidez pueden ser temporales o permanentes, lo que depende en gran medida de las expectativas que se tenga de recuperar o no de nuevo cierta capacidad laboral a largo plazo. En la pensión de invalidez temporal, se prevé una nueva evaluación tras un período concreto de tiempo, con el fin de determinar los siguientes pasos. Por ejemplo, se decide si se amplía la pensión de invalidez o si se convierte en una pensión de invalidez parcial (véase más abajo) o si se pueden contemplar posibles vías de rehabilitación (véase más abajo).

Es posible percibir ingresos y también una pensión de invalidez. Cuando se cuenta con una pensión de invalidez completa, se tiene derecho a percibir hasta un 40% de los ingresos previos. Se trata de seguir promoviendo el empleo lo máximo posible. Si se excede este límite, se puede suspender el pago de la prestación (de 3 meses hasta un máximo de 2 años).

La pensión de invalidez no constituye en sí misma una medida de activación. Sin embargo, resulta evidente que a lo largo de los años el enfoque ha pasado de un pago puramente pasivo como ingresos de sustitución a sistemas en los que se mantienen más opciones, con el fin de orientar de alguna forma hacia el mercado laboral. En el sistema finlandés, hay conciencia del peligro real de quedarse atrapado en la mera percepción de prestaciones, otra de las razones importantes que impulsaron el proyecto OTE (véase más abajo).



### 5.1.2.2 La pensión de invalidez parcial

Con el énfasis creciente en medidas de activación para apoyar a las personas con discapacidad en su camino hacia el mercado laboral, en los últimos años se han reconocido cada vez más los problemas asociados al amplio grupo de “beneficiarios de pensiones de invalidez en Finlandia”. Se trata de un grupo numeroso que no trabaja, lo que supone un coste financiero considerable para el Estado y la sociedad finlandeses. Por esta razón, se utilizan actualmente sistemas de ingresos de sustitución parciales (combinados con el trabajo a tiempo parcial), siempre y cuando lo permita la salud de la persona. Desde 2010, se constata un claro aumento en su uso. Según las cifras del servicio de pensiones finlandés, alrededor de un 17% de los beneficiarios de una pensión de invalidez percibían la prestación parcial a finales de 2017.

El ingreso de sustitución parcial está diseñado específicamente para personas que ven reducida su capacidad laboral, pero que todavía pueden realizar algunos trabajos menos arduos.

Concretamente, se tiene derecho a percibir hasta un 60% de los ingresos anteriores (en el caso de la pensión de invalidez plena el máximo es un 40%). Se combinan, por tanto, los ingresos del trabajo con la prestación.

Las personas que reciben una pensión de invalidez completa tienen la posibilidad de pasar a la parcial. Solo se puede operar este cambio cuando se prevé que los ingresos provenientes del trabajo se sitúen entre un 40% y un 60% de los ingresos de los 12 meses anteriores. Esta modificación se puede introducir a instancias de la persona en cuestión o una vez finalizado el período de percepción de la prestación y la evaluación correspondiente.

Si la institución competente espera que la persona pueda recuperarse plenamente, también existen variantes válidas durante un período de tiempo concreto. En esos casos no se habla de “pensión de invalidez” sino

de un “subsidio para la rehabilitación”. Se utiliza, a su vez, para apoyar el retorno al trabajo y se combina con un itinerario de rehabilitación (véase más abajo).

### 5.1.2.3 Rehabilitación

La rehabilitación constituye un importante pilar en la política finlandesa para las personas con discapacidad. Por lo tanto, se destina a ella una parte considerable de la financiación total de la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral.

Existen diferentes variantes, cada una de ellas con su propia finalidad, en función de la situación en la que se encuentre la persona.

El organizador principal de los diferentes itinerarios es la seguridad social, aunque también existen algunos gestionados por seguros privados.

Dentro del sistema finlandés, en la medida de lo posible se intenta realizar un seguimiento de forma estructural para ver si alguien tiene derecho algún tipo de rehabilitación. Concretamente, Kela, institución de la seguridad social, tiene la obligación de determinar el itinerario de rehabilitación personal en un plazo de 60 días a contar desde el pago del primer subsidio de enfermedad. Otro requisito para acceder a la pensión de invalidez es que se hayan agotado todas las posibilidades de rehabilitación.

La participación en los itinerarios es siempre voluntaria, pero incide en el posible otorgamiento de una pensión de invalidez. Sin embargo, no tiene ningún impacto en la concesión de un subsidio de enfermedad.

Desde 2003, la variante más importante para las personas con discapacidad laboral es la rehabilitación profesional. Está compuesta por diferentes tipos de apoyo disponibles para las personas que han trabajado (o siguen trabajando), pero que, por razones médicas, no pueden desempeñar su puesto. El primer criterio, por tanto, es haber estado empleado.

Otro criterio es percibir una pensión de invalidez o que exista el riesgo de tener que recurrir a ella en un plazo de cinco años (una pensión completa o parcial). El apoyo está disponible, por una parte, para las personas que ya han sufrido una discapacidad por razones médica, pero, por otra parte, también de forma preventiva para las personas que corren el riesgo de no poder seguir desempeñando su puesto actual.

Concretamente, incluye distintos tipos de asesoramiento individual, prácticas, formación y educación, así como el apoyo para las start-ups. El objetivo es que la persona pueda regresar a su puesto anterior (con adaptaciones) o proceder a un reciclaje para realizar un trabajo más factible.

También es importante la existencia de “prestaciones de readaptación” para apoyar financieramente a las personas y animarlas a embarcarse en un programa así. La persona concernida debe tomar la iniciativa. Cuando se accede al itinerario de rehabilitación con una pensión de invalidez, se tiene acceso a un incremento de un 33% de dicha pensión (Kořánová et al., 2015). Se trata de otro recurso para animar a dar un paso hacia el mercado laboral.

La rehabilitación ocupacional tampoco es la única forma de rehabilitación que se aplica a este grupo objetivo; también existe la rehabilitación más bien médica que se centra en la salud y el bienestar de la persona. Se lleva a cabo principalmente en centros sanitarios y de rehabilitación locales. También se otorgan, en estos casos, prestaciones de readaptación concretas.

Existe una rehabilitación dirigida a los jóvenes con discapacidad laboral (16-19 años), disponible para aquellos que ven mermada su capacidad para trabajar, estudiar o para buscar empleo por razones médicas.

El objetivo de este tipo de rehabilitación es apoyarles para que puedan trabajar y/o estudiar y, de esta forma, evitar que entren a formar parte

del grupo tan precario de los jóvenes ninis. Además, este itinerario busca impulsar la activación de los jóvenes que no cuenten aún con una actividad profesional. El itinerario de rehabilitación también está vinculado a un pago específico. Como sucede con la rehabilitación laboral, se otorgan prestaciones de readaptación a los jóvenes para que puedan acceder a un plan de formación o de empleo, cuyo seguimiento realiza Kela.

#### 5.1.2.4 Los subsidios de enfermedad parciales

Si un empleado ha estado ausente al menos 9 días laborables consecutivos debido a una enfermedad o discapacidad, puede solicitar un subsidio de enfermedad parcial a su regreso. El objetivo de este subsidio es permitir a las personas regresar rápidamente al trabajo de forma parcial y compensar su pérdida de ingresos. El subsidio se paga al empleado, pero siempre se requiere el acuerdo del empleador para pasar al trabajo a tiempo parcial. Además, se necesita la aprobación del médico laboral para confirmar que el retorno al trabajo a tiempo parcial no tendrá consecuencias negativas sobre la salud del empleado.

El empleado, el empleador, el servicio de salud laboral y el médico de cabecera pueden sugerir el paso al trabajo a tiempo parcial y combinarlo con el subsidio de enfermedad parcial (tras los 9 días de baja anteriormente mencionados).

### 5.1.3 Las medidas de apoyo para empleadores

#### 5.1.3.1 La subvención salarial

La subvención salarial está pensada para los empleadores y reembolsa parte del coste de la mano de obra, hasta un 50%, en función del impacto de la discapacidad laboral sobre la productividad. De esta forma se fomenta el empleo de una persona con discapacidad.

La solicitud de la subvención salarial no la realiza el empleador, sino que la presenta el demandante de empleo, previa aprobación de la oficina de empleo local. Por lo tanto, la persona que busca empleo sabe, cuando se presenta a una vacante, que tiene derecho a esa prestación. Las oficinas de empleo animan a que se mencione siempre durante las entrevistas de trabajo.

Cabe destacar que la subvención tiene un tiempo de aplicación limitado: cada empleado tiene derecho a esta subvención para el empleador durante un máximo de dos años consecutivos.

### 5.1.3.2 La financiación de adaptaciones en el lugar de trabajo

En Finlandia, se pueden introducir adaptaciones relativas a las horas de trabajo, las tareas, la accesibilidad del lugar de trabajo y/o a través de dispositivos de asistencia. La responsabilidad de proporcionar estos ajustes recae en el empleador, al igual que debe garantizar legalmente unas condiciones de trabajo seguras y saludables para todos sus empleados. El empleador puede acceder a subvenciones para financiar las adaptaciones, hasta un máximo de 2.500 euros por persona, que puede aumentar hasta 3.500 euros para las discapacidades graves.

El empleado también puede solicitar ajustes al inicio del trabajo, durante una consulta sobre la viabilidad o al regresar tras una ausencia debido a una enfermedad o discapacidad. A continuación, en colaboración con el empleador y el proveedor de servicios de salud laboral, se analiza lo que resulta deseable y factible. Para simplificar el proceso, existen bases de datos con información sobre buenas prácticas. Además, el empleado puede recurrir a una organización de pacientes para recibir apoyo.

También hay financiación disponible para el empleador para sufragar el gasto de que un compañero de trabajo proporcione apoyo a la persona de forma estructural. La cantidad máxima es de 250 euros al mes durante

un máximo de 12 meses. En caso de formas graves de discapacidad, se puede aumentar a 350 euros al mes durante un máximo de 24 meses.

## 5.2 Los proyectos OTE/OSKU

El itinerario de Finlandia analizado en detalle como parte del presente estudio es el proyecto OTE. Las siglas del proyecto significan: “oportunidades laborales para personas con capacidad laboral limitada”. Se trata de uno de los proyectos de empleo más importantes de la anterior legislatura finlandesa.

El proyecto transcurrió de 2015 a 2018 y su objetivo era mejorar las condiciones de trabajo (del mercado) de las personas con una capacidad laboral limitada, proporcionando también apoyo, en la medida de lo posible, para que pudieran mantener su puesto actual.

Además, el proyecto se dirigía también a personas con una capacidad laboral parcial que, con frecuencia, pasaba a limitarse a percibir una pensión de invalidez, con el fin de orientarlas hacia el mercado laboral.

El proyecto también buscaba mejorar la percepción del grupo objetivo en el mercado laboral. Por ejemplo, según un estudio de 2006, los empleadores mostraban una actitud y una percepción muy negativas relativas a las personas con una capacidad laboral limitada.

En el proyecto OTE colaboraron el Ministerio de Asuntos Sociales y el Ministerio de Economía y Empleo de Finlandia. En el diseño del proyecto se identificaron 8 elementos en los que se debía centrar. Sin embargo, en el período de tres años, no se pudo trabajar cada uno de ellos de forma tan explícita como se hubiera deseado. Pese a todo, los resultados generales del proyecto han generado un gran entusiasmo y se procederá a la introducción en la política de empleo finlandesa de las mejoras que se destacan en el proyecto.

Varios de los componentes del proyecto siguen operativos en mayor o menor medida. Por ejemplo, todavía se ofrece una formación para los coordinadores de capacidad laboral (aunque a escala menor) y se pueden consultar todavía las plataformas en línea (véase más abajo). Los coordinadores de capacidad laboral formados siguen activos. Se han preparado también otros proyectos (de investigación) para desarrollar los resultados alcanzados.

En total, se estima el coste total del proyecto en torno a los 11,5 millones de euros.

La ambición del proyecto quedó claramente definida al inicio y se buscaba influir en los diferentes niveles, así como aportar mejoras en toda Finlandia.

En relación con los empleadores:

- Aumentar el suministro de mano de obra disponible;
- Proporcionar métodos para que personas con una capacidad laboral parcial mantengan sus puestos de trabajo y los sigan desempeñando, en la medida de lo posible;
- Reducir las barreras de acceso al mercado laboral regular para las personas con una capacidad laboral parcial.
- Reducir los prejuicios hacia las personas con una capacidad laboral parcial.

En relación con las personas con una capacidad laboral parcial:

- Facilitar el acceso al trabajo remunerado en el mercado laboral regular;

- Recibir apoyo para el acceso al empleo, su mantenimiento y su continuación;
- Aumentar los ingresos;
- Aportar mejoras relativas a la igualdad, la participación y el bienestar.

En relación con la sociedad finlandesa:

- Mejorar y aumentar la eficiencia de los servicios existentes;
- Mejorar la cooperación entre las diferentes partes involucradas;
- Reducir los costes provocados por la no participación en el mercado laboral;
- Reducir la desigualdad.

El proyecto OTE parte de las recomendaciones provenientes del programa piloto OSKU llevado a cabo entre 2013-2015. Los objetivos del programa eran similares a los del proyecto OTE: mejorar la situación y las oportunidades para las personas con discapacidad en el mercado laboral y mejorar las percepciones relativas al grupo.

### **5.3 El proyecto OSKU (2013-2015)**

El enfoque principal del proyecto OSKU fue la introducción del “coordinador de capacidad laboral”. Se trata de un consejero que puede intervenir en diferentes momentos en el proceso de empleo y cuyo objetivo es apoyar a la persona en su búsqueda y mantenimiento del empleo. Una tarea muy importante es familiarizar a las personas con el complejo sistema finlandés. De hecho, se trata de uno de los problemas más impor-



tantes: existen muchos actores diferentes que pueden brindar apoyo a las personas con discapacidad en busca de un empleo. Sin embargo, el panorama general está muy fragmentado y cambia a nivel local, por lo que, con frecuencia, ni los desempleados ni los profesionales conocen plenamente todos los diferentes actores y servicios.

El coordinador de capacidad laboral no solo desempeña una función informativa, sino que también tiene un importante papel de coordinación en el itinerario, por lo que debe garantizar que se vea facilitado el apoyo posterior, además de aumentar la eficacia.

Para lograr estos objetivos, el coordinador de capacidad laboral recibe una formación específica adicional, para que esté familiarizado con todo el panorama finlandés de empleo y apoyo. Su papel central en la coordinación de las diferentes formas de apoyo resulta evidente. A través de la información y de la orientación, intenta reducir los obstáculos que se plantean debido a la falta de información o complejidad.

Desde el punto de vista del gobierno, la eliminación de obstáculos que proporcionan los coordinadores de capacidad laboral debería servir para reducir el número de personas que acaba limitándose a percibir una pensión de invalidez, permitiendo, por otra parte, al máximo número de personas con una capacidad laboral parcial acceder a un empleo.

Se trata de un elemento crucial, puesto que, según los estudios empíricos, rara vez se les ofrece algún tipo de rehabilitación ni de itinerario de empleo a las personas que han solicitado el reconocimiento de una invalidez total. Resulta sorprendente, puesto que, en teoría, las pensiones de invalidez solo deberían aplicarse como medida final, una vez agotados todos los demás instrumentos y vías de readaptación. Como se mencionó anteriormente, la seguridad social está incluso obligada a presentar las diferentes posibilidades a la persona en cuestión en un plazo de 60 días tras el pago del primer subsidio de enfermedad. Sin embargo, parece que esta es a menudo la realidad.

Otro argumento a favor importante es que, según los estudios, una rehabilitación basada en el trabajo y con objetivos constituye una solución más barata que la mera rehabilitación de índole médica y de corte más tradicional, cuando se busca un retorno al trabajo (Allaire 2003; Försäkringskassan, 2017).

El proyecto duró 2 años en total. Por la naturaleza multifuncional del coordinador de capacidad laboral, el puesto se introdujo en diferentes tipos de organizaciones. Pese a contar con la misma formación, sus funciones variaban según su rol en la organización. Las organizaciones participantes fueron 3 oficinas de empleo, 3 grandes empresas, 2 instituciones públicas (municipio y hospital), 3 centros para el bienestar y la salud en el trabajo y 1 centro educativo. Aunque por su naturaleza esta figura puede aparecer en muchos lugares diferentes, no significa que se persigan propósitos distintos; todos los coordinadores recibieron una formación prácticamente idéntica, pese a desempeñar tareas distintas en diferentes organizaciones (Försäkringskassan, 2017).

### 5.3.1 La ejecución de OSKU

Como mencionamos anteriormente, la tarea del coordinador de capacidad laboral difiere en función de la organización en la que está empleado. Resultaba más probable que aquellos que trabajaban para una empresa o una institución pública y con un puesto de recursos humanos llevaran a cabo el seguimiento de los empleados con discapacidad laboral y de su entorno en el seno de la propia organización y brindaran apoyo. Por su parte, los coordinadores empleados por las oficinas locales de empleo ayudaban, como de costumbre, a los demandantes de empleo con discapacidad parcial en su búsqueda de trabajo. Aquellas personas que trabajan ya para centros sanitarios o de bienestar normalmente formaban parte de un equipo multidisciplinar y apoyaban a los diferentes actores involucrados en el proceso. Sus clientes eran empleados por empresas afiliadas a sus organizaciones de salud y bienestar correspondientes. Los

coordinadores de capacidad laboral en los centros educativos se centran más bien en apoyar e informar a los colegas y, posiblemente, a los estudiantes con discapacidad.

### 5.3.2 La evaluación de OSKU

En el proyecto de investigación, se evaluaron el efecto y la utilidad de los coordinadores de capacidad laboral. Se realizó concretamente a través de los beneficiarios de los coordinadores de capacidad laboral, el análisis de los datos de dos organizaciones participantes, así como una encuesta a los coordinadores mismos.

#### 5.3.3.1 La evaluación de los beneficiarios

Los evaluadores llevaron a cabo 11 entrevistas a los participantes y a las partes interesadas de las diferentes organizaciones que habían recibido algún tipo de apoyo en el seno del proyecto OSKU.

En general, las personas consideraban que el proceso era positivo. En su opinión, inicialmente se necesitó algo de tiempo para acostumbrarse y en ocasiones se sintieron objeto de estudio. Pasado un tiempo, a medida que progresó la interacción, las personas empezaron a sentirse más como socios y a mostrarse satisfechas con la cooperación.

Cuando se planteaban contratiempos, el coordinador de capacidad laboral demostró ser muy valioso para los entrevistados cuando se enfrentaron a contratiempos, tanto en la resolución de la situación como en el apoyo recibido. Se les consideraba una especie de intermediario entre el empleado / demandante de empleo y el empleador. En situaciones en las que el cliente se enfrentaba a obstáculos, el coordinador de capacidad laboral presentaba la perspectiva del beneficiario al empleador y sugería en ocasiones alternativas. Además, también podían ofrecer apoyo de comunicación al entorno laboral, si al beneficiario le parecía útil. Cuando

un tercero explicaba la situación de forma clara y objetiva, los entrevistados consideraba que se les quitaba “un peso de encima”.

### 5.3.3.2 La evaluación basada en los datos de la empresa

Se procedió a un análisis del impacto económico del programa OSKU con una muestra limitada de organizaciones participantes. Se recabaron datos de 2 organizaciones, una del sector privado y otra del sector público, y se compararon las organizaciones participantes con casos de control similares (Nevala et al., 2016).

Se identificaron una serie de cambios. Se realizaron más inversiones en acciones preventivas en las organizaciones. Sin embargo, no supuso un aumento significativo de los costes.

La evaluación mostró que en las empresas del proyecto piloto el número de designaciones a nuevos puestos dentro de la empresa había aumentado en los últimos 12 meses. Dicha movilidad interna se utilizaba cada vez más para emplear a personas con una capacidad laboral parcial.

Resulta difícil extraer conclusiones definitivas de una muestra tan pequeña para un período de tiempo tan breve, aunque emergían algunas diferencias interesantes (Nevala et al., 2016).

### 5.3.3.3 La evaluación de los supervisores

A nivel organizativo, los supervisores directos parecen resultar claves para la integración exitosa de trabajadores con una capacidad laboral parcial. Por lo tanto, la evaluación del proyecto OSKU recomienda que se realicen esfuerzos para aumentar sus conocimientos, con el fin de que, a su vez, estén más alerta y puedan detectar problemas de sus empleados. De esta forma, la dirección podrá remitirles a los servicios de apoyo pertinentes y/o al coordinador de capacidad laboral de forma oportuna. Idealmente, los supervisores deben ser (más) conscientes de lo que significa apoyar

a una persona con una capacidad laboral parcial, lo que se necesita, así como los servicios existentes para brindar apoyo y orientación en la empresa (por ejemplo, las adaptaciones posibles en la organización del trabajo, del entorno físico o un posible cambio de puesto).

Para ello, los directivos deben contar con formación fácilmente accesible sobre la capacidad laboral parcial y la disponibilidad de servicios para facilitar el empleo.

#### 5.3.3.4 La evaluación de los cambios organizativos

En la evaluación posterior emergen una serie de aspectos sobre los que la metodología OKSU tuvo una influencia positiva en el funcionamiento de las organizaciones participantes:

- *La dirección*

El enfoque del director relativo al apoyo de las personas con discapacidad se volvió más estructurado. Además, la percepción de la dirección de las personas con discapacidad también cambió para mejor.

- *Las competencias*

OKSU permitió una detección rápida de los cambios en la capacidad laboral, lo que a su vez facilitó una intervención más rápida. También se aumentó la conciencia de las herramientas y los servicios disponibles.

- *La cooperación*

Mejóro la cooperación entre organizaciones y en su seno.

– *Los procesos y los medios*

Todos los procesos de los servicios se tornaron más claros para las partes involucradas. Se emplearon nuevas herramientas.

Otra conclusión del proyecto piloto es que, al introducir a un coordinador de capacidad laboral en el lugar de trabajo, surgían a menudo intentos por incorporar nuevas prácticas para apoyar a las personas con discapacidad laboral parcial en el seno de la empresa u organización. Entre los ejemplos destacan la forma de documentar, la formación y la proporción de información.

Además, parecían más uniformes los procedimientos y los procesos en las empresas (como la gestión de la discapacidad laboral, los procedimientos relativos al bienestar en el trabajo o el reconocimiento general de las necesidades de los empleados con ciertos problemas o que se encuentran en situación de riesgo). Lo anterior garantizaba una gestión más eficaz y una aplicación sin grandes problemas de la política general, contribuyendo así a la promoción de la igualdad entre los empleados.

### **5.3.3.5 La evaluación de los coordinadores de capacidad laboral**

Los coordinadores de capacidad laboral consideraban que la formación recibida constituía el factor principal de éxito de todo el proyecto, puesto que había mejorado sus competencias y ampliado su red. A través de la formación adquirirían más conocimientos sobre los diferentes actores presentes sobre el terreno y establecían contactos que podían luego utilizar, si necesario.

La formación incluye nueve días de conferencias, el desarrollo de un papel más individual, centrado en la propia organización, una jornada regional de cooperación, así como un seminario regional. Además, los coordinadores de capacidad laboral en formación tienen la posibilidad de solicitar apoyo profesional para la orientación de sus beneficiarios u organizaciones.

La evaluación muestra que los coordinadores de capacidad laboral necesitan formas de trabajar claras y validadas. Además, requieren un apoyo en línea actualizado, así como herramientas para la gestión del proceso con el fin de simplificar el trabajo con diferentes beneficiarios al mismo tiempo (Nevala et al., 2016).

## **5.4 El proyecto OTE (2015-2018)**

El proyecto OTE se basa en el principio desarrollado por OSKU, por lo que también se recurre en gran medida a los coordinadores de capacidad laboral para mejorar el flujo de información y el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad. Se trata de dar continuidad al proyecto OSKU, de menor escala y centrado principalmente en el lanzamiento de los coordinadores de capacidad laboral. Por su parte, el proyecto OTE tiene un enfoque mucho más amplio y está conformado por una serie de subproyectos, cada uno con sus propios objetivos y focos.

### **5.4.1 El grupo objetivo**

El grupo objetivo del proyecto OTE vuelve a ser las personas con una capacidad laboral parcial; se trata, por lo tanto, de un grupo concebido de forma amplia. También es heterogéneo: pueden ser personas con discapacidad, con una enfermedad crónica, en plena recuperación de una enfermedad grave o cuya capacidad laboral se ve limitada por razones sociales. Además, la duración de la capacidad laboral parcial puede variar y ser temporal o permanente.

### **5.4.2 La operación**

Como mencionamos anteriormente, el programa está compuesto por una serie de subproyectos:

- La formación y el desarrollo de “coordinadores de capacidad laboral” (partiendo del proyecto OSKU);
- Una plataforma en línea;
- La reducción de los obstáculos a la contratación;
- Los itinerarios de acceso al empleo.

También se realizaron esfuerzos para incidir sobre la percepción de los medios, el público general y los empleadores a través de una campaña mediática sobre el empleo de las personas con una capacidad laboral parcial.

A diferencia del proyecto SIUS en Suecia, el proyecto OTE no es realmente un itinerario autónomo ni un programa en el que se pueda participar. Se centra más bien en mejorar los procesos existentes y en incorporar nuevas iniciativas a los servicios ya disponibles. Cabe destacar que, debido al tamaño y al amplio enfoque del proyecto, muchos de los subproyectos se desarrollaron de forma independiente los unos de los otros.

### **5.4.3 Subproyecto: Los coordinadores de capacidad laboral**

La amplia introducción de coordinadores de capacidad laboral específicos constituyó una innovación en la orientación al empleo de las personas con una capacidad laboral parcial. Partiendo del conocimiento adquirido a través del anterior proyecto OSKU, el objetivo era aumentar la escala y ampliar el número de coordinadores y de organizaciones participantes.

Para ello, se ofreció un programa de formación a los profesionales que estaban en contacto con persona desempleadas y/o con empleados con una discapacidad laboral. A menudo se trataba de personal de recursos humanos, empleados de oficinas locales de empleo, personal de medicina o enfermería laboral o de departamentos del personal. Al igual que



en el proyecto OSKU, el hecho de que un grupo variado pueda participar en una formación de este tipo con el mismo objetivo también constituyó una de las bazas más importantes según los expertos entrevistados.

El sistema finlandés de orientación y apoyo a las personas con discapacidad es altamente complejo y está muy fragmentado. Incluso los profesionales en contacto con él de forma cotidiana solo están familiarizados con las posibilidades que existen a nivel local o solo con una parte de todo el proceso. Muchos no son conscientes del papel de otros actores en todo el proceso de orientación. Además de ampliar sus conocimientos teóricos relativos a la activación de las personas con discapacidad, los participantes destacaron como muy importante el desarrollo de una red. La formación duró un total de 9 a 10 meses. Todo el grupo recibió la misma, independientemente del ámbito del que provenían.

Además, se les presentaron tareas prácticas en las que cada persona tenía que aplicar su propia experiencia y contexto, como por ejemplo la organización de formaciones y sesiones de información en su lugar de trabajo propio, el lanzamiento de una plataforma en línea o el refuerzo de la cooperación entre el trabajo y los servicios locales, etc.

La experta entrevistada encargada de analizar la formación para los coordinadores de capacidad laboral constató la introducción de una forma de pensar basada en la búsqueda de soluciones como una de las innovaciones principales de la formación, además de poner en contacto diferentes "mundos". Se cambió el enfoque, pasando de la discapacidad laboral a las oportunidades y soluciones. Estimaba que, en el pasado, el asesoramiento a menudo se basaba en la discapacidad de la persona. Gracias a la formación y a la introducción de la figura del coordinador de capacidad laboral, se le da la vuelta al enfoque y se parte de las posibilidades.

El objetivo total era contar con alrededor de 910 coordinadores de capacidad laboral activos en Finlandia para 2020, algunos a tiempo completo (sobre todo en las oficinas de empleo locales) y otros como parte de sus tareas habituales. Al haber finalizado la fase del programa OTE como tal,

el número de nuevos coordinadores de capacidad laboral probablemente no sea tan importante como en años anteriores, puesto que solo se ha mantenido un centro educativo para impartir la formación.

#### 5.4.4 Subproyecto: La plataforma en línea

La plataforma en línea<sup>11</sup> que se desarrolló dentro del marco del proyecto es otro de los aspectos que se consideran importantes: busca centralizar toda la información disponible sobre la oferta de apoyo.

La plataforma está dirigida a las personas del grupo objetivo, pero también a todo profesional de apoyo, así como a los empleadores. En la práctica, los usuarios principales son los proveedores de servicios sociales y los profesionales sanitarios, que la emplean para verificar y explicar diferentes cuestiones a sus beneficiarios o pacientes. El sitio cuenta con una estructura sencilla, paso a paso y busca proteger al usuario al máximo de la complejidad subyacente.

Para empezar, como primer paso, se tiene que indicar en el sitio si se está trabajando y si se desea entrar en el mercado laboral. Luego se accede a páginas en las que se enumeran los diferentes tipos de apoyo de forma ordenada. Se explican las prestaciones e intervenciones, así como los diferentes tipos de orientación.

El aspecto innovador que ofrecía la plataforma en Finlandia era su accesibilidad, así como la exhaustividad de los datos. Se puede encontrar información sobre prácticamente todas las formas posibles de apoyo, orientación, además de sobre los diferentes actores. No se limita a las competencias de una organización, sino que intenta aportar una panorámica general de lo una gran variedad de actores pone a disposición.

---

11 <https://tietyoelamaan.fi/>

## 5.4.5 Subproyecto: La reducción de los obstáculos a la contratación

La reducción de los obstáculos al empleo en el proyecto se diseñó principalmente desde el punto de vista del empleador. Por ejemplo, a menudo surgía cierta incertidumbre sobre la productividad de las personas con una capacidad laboral parcial. Además, emplear a una persona con una capacidad de trabajo reducida implica con frecuencia una gran cantidad de papeleo (si se desea solicitar apoyo y recursos adicionales). Estos elementos, combinados con la falta de información accesible, constituyen obstáculos importantes, que los promotores del proyecto buscaban reducir. Se quería conseguirlo a través del desarrollo de los conocimientos disponibles, así como de propuestas y cambios legislativos concretos.

### 5.4.5.1 Estudio exploratorio

Un primer paso fue la creación de un proyecto de investigación para averiguar el papel que puede desempeñar el trabajo a tiempo parcial a la hora de facilitar el acceso a la contratación. Más específicamente, se investigó cuáles son las barreras para los empleadores, así como las posibilidades que existen para contratar a personas a tiempo parcial. La conclusión principal fue que los empleadores están dispuestos a invertir más en el trabajo a tiempo parcial y en las personas con una capacidad laboral parcial, si perciben suficiente compensación por parte del Estado para encarar los potenciales riesgos y pérdidas de productividad. Este elemento emergió como facilitador principal.

Posteriormente, se contrató a coordinadores de capacidad laboral para trabajar en los servicios públicos de empleo. Entre otras cosas, debían brindar apoyo a los empleadores, así como a las personas sin empleo y con una capacidad laboral parcial. También eran responsables del desarrollo de un nuevo proceso para los trabajadores a tiempo parcial, así como para los desempleados que solo fueran capaces de trabajar a tiempo parcial. Entre otros, los coordinadores de capacidad laboral im-

plementaron un sistema en el que se proporcionaba al empleador información adicional antes de la contratación de una persona con una capacidad laboral parcial, para que pudiera evaluar mejor si el empleado potencial sería capaz de trabajar en su organización (posiblemente a tiempo parcial). El enfoque se centraba claramente en reducir los obstáculos vinculados al riesgo percibido por el empleador.

#### 5.4.5.2 Ajustes en la legislación relativos a los obstáculos a la contratación

Un elemento clave del subproyecto era reducir los obstáculos a la contratación a través de la adaptación y la mejora de la legislación existente. Tanto el Ministerio de Asuntos Sociales y Bienestar como el Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo introdujeron cambios legislativos. Se prestó especial atención a la activación de los jóvenes y de los ninis con discapacidad laboral.

Una de las primeras medidas se centró en el aumento del subsidio de enfermedad, así como de las prestaciones de readaptación previstas para las personas con discapacidad laboral. Las prestaciones de readaptación centradas en el trabajo eran antes inferiores a la “pensión de invalidez”, por lo que algunas personas optaban por la seguridad de contar con ingresos de sustitución estables y no asumían el riesgo de entrar en el mercado laboral. Para atajar este problema, se han aumentado las prestaciones de readaptación para que se sitúen al menos en el mismo nivel que la pensión de invalidez. Un aspecto importante es que se puede acceder al proceso de rehabilitación, pero si no funciona, siempre se cuenta con la posibilidad de percibir la pensión de invalidez a la que se tenga derecho.

Además, se introdujeron una serie de cambios en la legislación sobre los contratos laborales. El ajuste más importante fue la ampliación del período de prácticas, puesto que se utiliza con frecuencia, por ejemplo, en los itinerarios de readaptación laboral. También se añadió la posibilidad

de ampliar el período de prácticas en caso de baja por discapacidad laboral durante ese tiempo. La razón principal es que se estimaba que así el trabajador en prácticas tendría la posibilidad de demostrar su valía en el puesto, cuando empleador tuviera la sensación de que no lo podía evaluar lo suficiente debido a su ausencia.

Se aprobó también una enmienda que permitía a los empleadores celebrar un contrato de empleo temporal con un desempleado de larga duración (más de dos años), sin tener que proporcionar ninguna explicación adicional. En Finlandia, ofrecer un contrato indefinido sigue siendo lo habitual. Por lo tanto, si el empleador desea contratar a alguien con un contrato temporal, debe justificarlo. En estos casos, el requisito se elimina para promover la contratación de personas en situación de desempleo de larga duración (grupo en el que se encuentran muchas personas con una capacidad laboral parcial).

Otra medida destacable introducida y que se considera un tanto experimental es que ya no es necesario que los jóvenes cuya capacidad funcional haya disminuido presenten un diagnóstico oficial para poder acceder a un itinerario de readaptación ocupacional, así como a la prestación correspondiente.

En las entrevistas con la experta local que participó en la evaluación del proyecto, se constata que se trata de una medida muy popular en el grupo objetivo. Puede servir para reducir aún más los obstáculos para los jóvenes ninis, más vulnerables y permitirles dar pasos hacia unos servicios y un apoyo adecuados y, posiblemente, hacia el mercado laboral. Sin embargo, si se vuelve demasiado accesible, se corre el riesgo de que aumenten los costes y de que las autoridades competentes no cuenten con recursos suficientes para proporcionar apoyo a todo el grupo.

Aunque no se ha publicado la evaluación oficial, las encuestas a los funcionarios de empleo locales parecen indicar que se considera este cambio como algo positivo. En teoría no es necesario contar con un diagnóstico

médico formal para el proceso, aunque en la práctica los participantes entienden, por lo general, que tenerlo resulta deseable. Para muchos jóvenes ninos con problemas sociales y/o de salud mental, la diferencia es importante, puesto que representa un primer paso clave hacia una mayor orientación y apoyo como una psicoterapia o algún tipo de rehabilitación centrada en el trabajo.

#### **5.4.6 Subproyecto: El itinerario de acceso al trabajo**

Otro subproyecto se centró en la creación del llamado “itinerario de acceso al trabajo”. Su objetivo era crear un modelo general de apoyo al empleo y a la empleabilidad. Se proporciona en línea, lo que permite aumentar la accesibilidad y, además, facilitar su futura ampliación. También se realizaron experimentos regionales.

Este “itinerario de acceso al trabajo” abordó concretamente tres escollos:

- La necesidad de apoyar a las personas cuyos problemas de capacidad laboral se identifican demasiado tarde;
- Un comienzo demasiado tardío de las medidas de rehabilitación;
- La falta de un paquete de servicios orientado a los beneficiarios, así como de un itinerario de servicios para apoyar a los empleados / demandantes de empleo y a los no profesionales con una capacidad laboral parcial.

El objetivo principal del subproyecto fue el desarrollo de una cadena de servicios precisos, oportunos y adecuados para apoyar a las personas con discapacidad a volver al trabajo, a mantenerlo o a encontrarlo.

### 5.4.6.1 El sitio web

Se desarrolló un sitio web que se puso a disposición de los proveedores de servicios profesionales. Ahí se podía acceder a información sobre el “itinerario de servicios de apoyo” y se ofrecían módulos para el aprendizaje en línea. El itinerario completo se dividía en 9 módulos:<sup>12</sup>

- El cuidado personal;
- La fijación de objetivos;
- Las herramientas y los métodos para apoyar la capacidad laboral;
- La identificación de necesidades y de servicios;
- La planificación de servicios y de actividades;
- El seguimiento y la evaluación;
- La identificación de necesidades de apoyo para la discapacidad;
- La coordinación de servicios y de cooperación;
- La participación del beneficiario.

A diferencia de la plataforma en línea creada en el otro subproyecto mencionado, este sitio web estaba dirigido específicamente a los proveedores de servicios, en el sentido amplio de la palabra: los profesionales del ámbito social y sanitario, los servicios de salud laboral, los centros educativos, KELA, así como los servicios de revalidación y de seguros.

---

12 El sitio web: <https://polku.tietyoelamaan.fi/>

El Instituto Finlandés de Salud Laboral y el Ministerio de Salud y Bienestar se encargaron del sitio web, así como de la gestión de su contenido.

#### 5.4.6.2 Los experimentos regionales

Otro elemento importante del itinerario de acceso al trabajo fue lanzar una serie de proyectos regionales. El objetivo era probar nuevos conceptos y lograr que el sistema funcionara de forma más eficaz. El foco se centró, por lo tanto, en la secuenciación de los diferentes servicios y en elementos como la participación y los servicios en línea. Los experimentos se realizaron en 2017-2018.

Por lo general, se considera que gozaron de gran éxito y se están desarrollando varios de ellos. Los experimentos se llevaron a cabo de forma bastante independiente del resto del proyecto OTE. Como consecuencia, el flujo de información no fue tan eficaz como en otros subproyectos.

El proyecto regional más relevante para el presente estudio se llevó a cabo en el centro de Finlandia e iba dirigido a personas que se había sometido a una operación importante de espalda. El objetivo era integrar la salud ocupacional en el proceso de rehabilitación médica para pacientes con empleo, así como para los desempleados.

Entre las adaptaciones concretas, se incluía, por ejemplo, otorgar a los pacientes dos semanas de baja tras la operación en vez de tres, aunque se daba la posibilidad de ampliar el plazo. Transcurridas dos semanas, se fijaba una cita con un fuerte enfoque en su posible vuelta al trabajo. Con este objetivo en mente, se prestaba especial atención a una estrecha cooperación entre el proveedor de servicios médicos y el coordinador de capacidad laboral del servicio de empleo. De esta forma, el proveedor del servicio médico prestaba mayor atención al aspecto laboral desde el principio y, además, el coordinador de capacidad laboral podía tener una visión más clara de los aspectos médicos.



El resultado general del proyecto fue positivo: los participantes regresaron al mercado laboral o a su trabajo anterior más rápidamente. De media, retornaron tras 40 días, en vez de los 82 días anteriores. Además, disminuyeron las bajas por enfermedad. Incluso se mejoró el flujo de información y la cooperación se realizó con mayor facilidad. Se estima que, por persona, se logró un ahorro de 2.280 euros, en los costes relativos a los seguros médicos.

### 5.4.7 La evaluación de OTE

Los promotores se mostraron en general muy satisfechos con los resultados del proyecto y destacaron cuatro puntos como logros principales:

- El incremento de la tasa de empleo de las personas con una capacidad laboral parcial: por una parte, la tasa de empleo se vio aumentada gracias a la reducción de los obstáculos a la contratación para el grupo objetivo. Tras la crisis económica, el aumento de la demanda de la mano de obra permite que se alcance ahora a más personas con discapacidad laboral. El número de personas con discapacidad sin empleo disminuyó de forma significativa desde el inicio del proyecto en 2015.
- La mejora de la percepción de las personas con una capacidad laboral parcial: un estudio de 2006 mostraba que los empleadores finlandeses tenían una idea muy negativa del empleo de las personas con discapacidad. En 2017, la situación había mejorado de forma significativa y un 80% de los empleadores encuestados indicaron que se mostraban abiertos a la contratación de una persona desempleada con discapacidad. Además de la campaña de información, resultó fundamental la orientación de las partes implicadas.
- La introducción de legislación para mejorar la posición de las personas con una capacidad laboral parcial: tanto el Ministerio de

Asuntos Sociales como el Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo introdujeron varios cambios legislativos a lo largo del proyecto. De esta forma se pudieron reducir los obstáculos.

- La proporción del servicio resulta ahora más eficaz y está más orientada al cliente: Se reclutó y se formó a 700 coordinadores de capacidad laboral, además de los coordinadores existentes del anterior proyecto OSKU. Se creó con éxito el servicio en línea de “Itinerario de acceso al trabajo”. Los procesos de rehabilitación resultan ahora más claros y eficaces.

Una empresa privada llevó a cabo una auditoría exterior. En general, las conclusiones fueron también muy positivas y se estimó que el proyecto constituye un excelente ejemplo del desarrollo exitoso de elementos que responden a unas necesidades previamente identificadas. En su opinión, se debe garantizar la continuidad del proyecto y los futuros gobiernos deben brindarle apoyo. Sus opiniones se explican en mayor detalle más adelante.

#### 5.4.7.1 El aumento del empleo

Los auditores declaran que el proyecto ha impulsado un claro aumento del empleo para el grupo de personas con una capacidad laboral parcial. A finales de 2018, había registrados 28.841 demandantes de empleo con una capacidad laboral parcial, un 14,2% menos que en noviembre de 2017 (4.784 personas menos). Además, la disminución parece ser duradera en el tiempo y ya se podía constatar en los datos en el momento de la evaluación (tras 35 meses). A lo largo del proyecto OTE, el número total de personas desempleadas con una capacidad laboral parcial bajó un 30,2%, incluyendo algunas personas que llevaban desempleadas mucho tiempo.

En total, desde 2018, aproximadamente 300.000 personas con una capacidad laboral parcial contaban con un empleo permanente (sin periodos de desempleo). Se trataba de contratos a tiempo parcial, temporales o

fijos. En 2007, alrededor de un 66% de las personas con una pensión de invalidez combinaban sus prestaciones con ingresos del trabajo, en 2017 el porcentaje se había incrementado a un 79%.

#### 5.4.7.2 Los cambios en los servicios para promover la eficacia y la orientación del beneficiario

Se han realizado varios intentos por lograr que los servicios finlandeses, altamente complejos y descentralizados, sean más accesibles para los empleados, para los desempleados y para los profesionales. Un primer esfuerzo se centró en los coordinadores de capacidad laboral y en su formación. Tras el proyecto OSKU, se formó a 700 coordinadores de capacidad laboral adicionales, además de los 200 existentes del anterior proyecto. De los 700 coordinadores de capacidad laboral, un 92% indicó que se habían cumplido los objetivos que tenía al principio. Un 84% estimó que las competencias enseñadas se podían aplicar bien o muy bien en su trabajo habitual.

Al igual que en el proyecto OSKU, los coordinadores de capacidad laboral se mostraron satisfechos con los conocimientos adquiridos durante la formación y las posibilidades que tenían de ampliar su red. Por ejemplo, indicaron que constataban una mejora en la cooperación, tanto a nivel personal como regional. También consideraban importante que los actores de las mismas regiones estuvieran mejor informados los unos de los otros. Por último, se destinaron grandes esfuerzos al desarrollo de una plataforma en línea para personas con una capacidad laboral parcial (tiet-yoelamaan.fi) y a otra plataforma específica para que los proveedores de servicios aprendieran métodos de orientación a distancia (“el itinerario de acceso al empleo”).

#### 5.4.7.3 El ahorro de costes

El ahorro de costes tras la introducción de los cambios se estima en unos 100 millones de euros, en gran medida por la reducción del pago de pres-

taciones. A esto se suman otros beneficios indirectos como el aumento del consumo, la creación de nuevos empleos y el incremento de los ingresos fiscales.

#### 5.4.7.4 La presencia en los medios

La presencia de las personas con discapacidad en los medios es mayor ahora que en el pasado. El tema también se ha abordado de forma mucho más completa, tanto desde el punto de vista del individuo como de la sociedad en general. No se trata de algo que se incluyera como subproyecto aparte en el proyecto OTE. La organización central destinó grandes esfuerzos a esta presencia con la publicación de vídeos, blogs, comunicados de prensa y sitios web.<sup>13</sup>

### 5.4.8 Las recomendaciones provenientes de OTE

A partir del proyecto se formularon una serie de recomendaciones dentro del marco de la promoción de la tasa de empleo para el grupo objetivo (Matilla-Wirola y Tiainen, 2019). Se formularon extrayendo las lecciones aprendidas a lo largo del proyecto, con el fin de servir de inspiración para futuras medidas y proyectos:

- La mejor forma de brindar apoyo a las personas con una capacidad laboral limitada es a través de las políticas de empleo generales. El uso, por ejemplo, de oficinas de empleo separadas o una distinción demasiado clara del apoyo a las personas con discapacidad y del apoyo al grupo general no permite promover la integración;

---

13 [https://stm.fi/hankkeet/osatyokykyisyys?p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_7SjjYVdYejHp&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_56\\_INSTANCE\\_7SjjYVdYejHp\\_languageld=en\\_US](https://stm.fi/hankkeet/osatyokykyisyys?p_p_id=56_INSTANCE_7SjjYVdYejHp&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_7SjjYVdYejHp_languageld=en_US)

- Se debe garantizar el acceso a la adquisición de nuevas competencias a todos. Resulta especialmente importante para las personas con discapacidad poder desarrollar sus competencias y conocimientos. Se debe prestar atención a la identificación de los puntos fuertes de las personas.
- Se debe realizar esfuerzos adicionales para proporcionar un trabajo a tiempo parcial (sólido) y se debe otorgar una flexibilidad suficiente para permitir el empleo de personas con discapacidad.
- Se debe aumentar y fomentar el uso de criterios sociales en los procesos públicos de licitación.

También se formularon una serie de recomendaciones para el cambio de percepción de las personas con discapacidad:

- Se debe proporcionar a los empleadores información sobre las compensaciones y las subvenciones disponibles, por ejemplo, para las adaptaciones de las condiciones de trabajo;
- Se debe animar a los empleadores a adaptar el trabajo y las condiciones, si es necesario. Se debe ofrecer un puesto alternativo para permitir a los empleados seguir trabajando tras una enfermedad o en caso de discapacidad. El sistema y la filosofía de unas condiciones y un trabajo adaptados deben integrarse de forma completa en el funcionamiento cotidiano de las organizaciones y promoverse entre los empleadores.
- Se debe animar a las organizaciones a acoger la diversidad en sus políticas de recursos humanos.
- Se debe animar a la dirección a recurrir al apoyo profesional (a los coordinadores de capacidad laboral en el caso de Finlandia).

- El gobierno, las organizaciones del mercado laboral y otras organizaciones deben trabajar juntas para promover una adecuada percepción y actitud hacia las personas con discapacidad. En el caso de Finlandia, se realiza un seguimiento de las acciones exitosas a través de un sitio web común que se comparte con los empleadores y con los reclutadores.
- Se deben destinar esfuerzos y recursos a la cooperación entre las ONG, las organizaciones dedicadas a la salud y bienestar, así como las organizaciones del mercado laboral.
- Se debe compartir de forma (más) activa con los empleadores información sobre el empleo de las personas con discapacidad.

Recomendaciones sobre la mejora de servicios y la orientación de los beneficiarios:

- Todas las personas en edad de trabajar, las personas desempleadas, los estudiantes, así como aquellas con empleo deben tener un mismo acceso a los servicios proporcionados por el coordinador de capacidad laboral o por un asesor profesional similar. También se debe poner a disposición de los empleadores un apoyo similar.
- Estos servicios deben crecer para impulsar un enfoque orientado hacia el cliente. De forma concreta, significa que se deben buscar soluciones a los problemas con el beneficiario. Al mismo tiempo, no solo hay que centrarse en los problemas y las limitaciones, sino que el enfoque principal debe ser los puntos fuertes y las competencias de la persona.
- Se considera que se debe seguir con la formación de coordinadores de capacidad laboral tras el proyecto, así como ampliarla a profesionales del sector sanitario y a los asesores de prevención.

## 6 LOS PAÍSES BAJOS

### 6.1 El contexto general

En el empleo general, los Países Bajos es uno de los países con la mejor puntuación en Europa, con una tasa de un 81,5% en 2017 (EU-SILC). Sin embargo, las personas con discapacidad laboral cuentan con unas cifras de empleo peores. Según las estadísticas, en 2017 su tasa de empleo en los Países Bajos era de tan solo un 58,5% comparado con el 81,5% para las personas sin discapacidad.

Un problema relacionado es que, en este país, una parte considerable de las personas con discapacidad permanece económicamente inactiva.

En los últimos años, los Países Bajos han reforzado de forma considerable la flexibilización del mercado laboral (tanto para las personas con discapacidad, como para las personas sin discapacidad). Se trata de un factor que contribuye, con toda probabilidad, a los altos niveles generales de empleo. Sin embargo, en los últimos años se ha constatado que una flexibilidad excesiva influye negativamente sobre la calidad y la sostenibilidad de los puestos de trabajo. Por lo tanto, cada vez son más las voces que instan a una mayor seguridad y protección del empleo en los Países Bajos.

Un ejemplo reciente y prominente son las conclusiones de la Comisión Borstlap, encargada de analizar el actual mercado laboral neerlandés. En ellas se alcanzó la misma conclusión, es decir que el grado de flexibilización del mercado laboral ha tenido unas consecuencias nefastas para muchos. El comité también ha dado la voz de alarma sobre el grupo creciente de personas que trabajan por cuenta propia en el país y que realizan tareas anteriormente adjudicadas a empleados. A menudo supone una merma de la calidad del trabajo de estas personas, además de reducir los ingresos fiscales del Estado.

El comité destaca que más de 1 millón de personas receptoras de prestaciones podrían potencialmente participar en el mundo laboral, pero se encuentran actualmente sin empleo. En su opinión, se están realizando muy pocos esfuerzos para ayudar a este grupo a encontrar trabajo (Commissie Regulering van Werk, 2020).

## **6.1.1 Las medidas de apoyo para los empleadores**

### **6.1.1.1 Las disposiciones en el lugar de trabajo**

A través del UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen / Instituto de Nacional de Seguros Sociales) y/o los municipios, los empleados y los demandantes de empleo pueden solicitar un reembolso para financiar (parcialmente) ciertos apoyos; por ejemplo, un intérprete de lenguaje de signos o por escrito, un vehículo adaptado, zapatos ortopédicos, etc.

### **6.1.1.2 El preparador laboral**

Se pone a disposición de los empleados con discapacidad laboral un preparador laboral. Se puede solicitar su apoyo al UWV o al municipio. También se puede recurrir a preparadores laborales externos. Otra posibilidad son los preparadores laborales internos, por ejemplo, colegas que han seguido una formación adicional en la materia.

El empleado puede solicitar un preparador laboral externo y el empleador un preparador laboral interno. En el caso del preparador interno, el empleador que desea recurrir a él puede acceder a subvenciones.

El coaching dura un mínimo de seis meses, tras los cuales se procede a una evaluación también de seis meses para determinar si se necesita / desea un coaching adicional por parte de los servicios competentes del UWV o del municipio. En total, el coaching laboral no debería durar más



de 3 años (excepto algún caso particular). A continuación, se espera que el empleado sea capaz de trabajar de forma autónoma.

Con el tiempo se va limitando y disminuyendo la frecuencia del coaching. El primer año, el preparador acompaña al empleado durante un máximo de un 10% de sus horas de trabajo (excepcionalmente un 15% para una discapacidad más grave), el segundo año será un 5% (excepcionalmente un 7,5%) y el último año, un 3% (excepcionalmente un 6%). El número de horas del coaching laboral depende, por lo tanto, de las horas de trabajo.

## **6.1.2 Las medidas de apoyo para empleadores**

### **6.1.2.1 Subsidios de apoyo**

Los empleadores tienen derecho a una compensación por los apoyos/adaptaciones que deben introducir para contratar a empleados con una discapacidad laboral. Las llamadas adaptaciones no portátiles, que se introducen de forma fija en el lugar de trabajo, las debe solicitar el empleador, mientras que las adaptaciones portátiles son responsabilidad del empleado. Deberá encargarse de solicitar su reembolso a través de las autoridades competentes.

### **6.1.2.2 El preparador laboral interno**

Si el empleador lo desea, tiene la posibilidad de recurrir a un preparador laboral interno que asista al empleado con discapacidad laboral. A menudo se trata de colegas que han seguido una formación adicional en la materia. El empleador puede solicitar una subvención.

### 6.1.2.3 Las ventajas relativas al coste salarial

Desde el 1 de enero de 2015, los empleadores que contratan a alguien del Registro del Grupo Objetivo (*Doelgroepregister*) (véase el Registro del Grupo Objetivo) cuentan con una ventaja relativa al coste salarial (*Loonkostenvoordeel*). Se trata de un subsidio anual para los empleadores que contratan a una persona de un grupo difícil de activar (incluidas las personas con discapacidad laboral) o que tienen que reincorporar a un empleado en una posición nueva o adaptada por una limitación de trabajo adquirida o reciente.

### 6.1.2.4 Las subvenciones salariales

Desde la introducción de la Ley de Participación, se suma a las competencias de los municipios la subvención salarial, un instrumento importante. El legislador lo concibe como una forma de promover una adecuada correspondencia entre la oferta y la demanda de las personas con discapacidad.

Se puede aplicar a las personas que no son capaces de ganar el salario mínimo legal con un empleo a tiempo completo, pero que tienen la posibilidad de participar en el mercado laboral. Si un empleador decide contratar a una persona con discapacidad laboral, le paga el salario mínimo y puede recibir una compensación por la pérdida de productividad, puesto que en la práctica se trata de una persona incapaz de ser lo suficientemente productiva para ganar ese salario mínimo.

El empleador recibe una compensación del municipio, que se calcula basándose en la diferencia entre el “valor salarial” de la persona contratada y el salario mínimo legal. El municipio se encarga de determinar el valor salarial de la persona. De esta forma, el empleado percibe al menos el salario mínimo y accede a unos derechos de pensión plenos basados en su salario completo (en función del convenio colectivo aplicable en el sector).

Además, una medida de apoyo importante es que las personas con derecho a una subvención del coste laboral también tienen derecho a recibir apoyo en el lugar de trabajo (por ejemplo, un coaching laboral) (van Echtelt et al., 2019).

## 6.2 Las políticas

Como mencionamos antes, la Ley de Participación de 2015 constituye el foco principal de la política del mercado laboral de los Países Bajos para las personas con discapacidad. En este apartado comentaremos más detenidamente los cambios introducidos por esta ley.

Para entender el contexto de estos cambios, conviene conocer la antigua Ley Wajong y la Ley de Centros de Empleo Social.

### 6.2.1 La Ley Wajong

La Ley sobre los jóvenes con discapacidad (Wet Wajong, en su forma abreviada en neerlandés) está dirigida a personas en situación de invalidez (laboral) antes de los 18 años.<sup>14</sup>

También hay prestaciones específicas disponibles para este grupo objetivo. Por ejemplo, los (antiguos) beneficiarios Wajong sin oportunidades en el mercado laboral o aún en búsqueda de trabajo tienen derecho a una prestación adicional. Desde el 1 de enero de 2010, se han introducido formas intensivas de orientación para este grupo objetivo.

---

14 También tienen derecho a la prestación Wajong las personas que han contraído una enfermedad o que sufren una discapacidad después de cumplir los 18, pero antes de cumplir los 30 y que se encontraban realizando una formación o estudios durante al menos 6 meses en el año anterior a que se produjera.

Por lo tanto, a diferencia de lo que parece sugerir el nombre, la ley no va dirigida exclusivamente a la juventud.

Desde la aprobación de la Ley de Participación en 2015, se han aportado modificaciones a la ley Wajong, por lo que solo podrán acceder a una prestación Wajong por parte del UWV las personas con discapacidad laboral ahora y que en el futuro no puedan trabajar.

Sin embargo, solo se aplica a las personas que aún no habían solicitado una prestación Wajong antes de 2015. Las personas con discapacidad laboral que había recibido la concesión de una prestación Wajong antes de 2015 permanecen en dicha categoría. Por lo tanto, el llamado grupo de “antiguos” beneficiarios Wajong sigue siendo muy heterogéneo y está compuesto por personas con una leve discapacidad (y cierta capacidad de trabajo), así como por personas con una discapacidad importante.

El UWV es la autoridad competente para determinar la admisión al grupo de beneficiarios Wajong a través del siguiente procedimiento: “la evaluación de la capacidad laboral”. Las personas con una discapacidad reciente y capaces de trabajar y que hubieran accedido a una prestación Wajong en el antiguo sistema, ya no tienen derecho a ella desde la introducción de la Ley de Participación, sino a prestaciones de asistencia. Desde 2018, la prestación Wajong asciende como máximo a un 70% del salario mínimo (Sadiraj et al., 2018).

## **6.2.2 La ley del Empleo Social (Wet sociale werkvoorziening (WSW))**

La Ley del Empleo Social data del 1 de enero de 1969 y regula el sistema de centros de empleo social (= empleo protegido coordinado a nivel nacional antes de la Ley de Participación).

A lo largo de los años, se ha ido ajustando cada vez más la ley, principalmente con el fin de definir de forma más clara el grupo objetivo, así como de mejorar su funcionamiento. En la década de los 1990, se decidió reservar los centros de empleo social para: “personas capaces de realizar un trabajo regular, pero que, debido a una discapacidad física, mental o psicológica, solo pueden trabajar en condiciones adaptadas”.

El actor más importante encargado de la designación WSW es el CWI (Centro para el trabajo y la renta). Las personas deseosas de solicitar su designación a un centro WSW y que quería subir en la lista de espera tenían que presentarse a través de uno de los 28 centros del CWI. Los municipios desempeñaban un papel secundario; tenían voz a través de los comités consultivos municipales.

Una de las críticas más importantes en la aplicación de la ley eran los largos tiempos de espera, que en los últimos años podía ser de unos 23 meses. En los momentos de máxima demanda, más de 21.000 personas podían figurar en la lista de espera.

Dentro del grupo WSW, aproximadamente un 63% contaba con trabajo en un centro de empleo social. Entre un 25-30% de los empleados WSW trabajaban con una adscripción individual o colectiva, a través de la cual un departamento del centro de empleo protegido se implementaba en una empresa regular. Aproximadamente un 6% trabajaba con un contrato de empleo con apoyo. Así que solo ese 6% trabajaba en una empresa regular (en el caso de una adscripción el empleador seguía siendo de facto el centro de empleo social) (Sadiraj et al., 2018).

Sin embargo, desde la introducción de la Ley de Participación (véase más abajo) el 1 de enero de 2015, la incorporación a los centros de empleo social se ha interrumpido y se debe ir reduciendo a través de las salidas naturales. En 2014, 90.000 personas seguían activas en un centro de empleo social, pero poco a poco se llegará a 0, puesto que solo se producen salidas y no hay nuevas incorporaciones. Para compensar la disminución

de empleo para este grupo objetivo, con la introducción de la Ley de Participación se encomendó la tarea a los municipios de organizar directamente el trabajo protegido. La ley prevé que el número de personas con un empleo protegido a través de los municipios vaya aumentando poco a poco hasta alcanzar la cifra de 30.000 puestos de trabajo. Al principio no se planteó como una obligación, pero se constató que se estaban creando muy pocos puestos de empleo protegido, por lo que se volvió obligatorio para los municipios a partir de 2017.

### 6.2.3 La Ley de Participación

Toda persona que pueda trabajar, pero que requiera cierto apoyo se ve cubierta por la Ley de Participación. El objetivo es garantizar que más personas encuentren empleo, incluyendo aquellas con discapacidad laboral.

Un primer elemento fundamental, que hemos mencionado brevemente, fue una mayor descentralización, con menos tareas y responsabilidades para los servicios centrales, como el UWV. Ahora los municipios desempeñan un papel más importante en el apoyo de personas que buscan trabajo, además de otorgar una mayor autonomía, no solo en la organización de los servicios, sino también desde el punto de vista presupuestario. Los instrumentos principales a disposición de los municipios son medidas como la organización del trabajo protegido, la concesión de subvenciones de los costes salariales, el coaching laboral, la adaptación del lugar de trabajo y los períodos de prueba (prácticas).

El siguiente elemento fundamental de la ley fue intentar simplificar las normativas existentes para los diferentes grupos objetivo con el fin de que resultaran más comprensibles para todas las partes implicadas. En vez de una normativa separada para cada grupo, se introdujo una única aplicable a todas las personas con discapacidad en busca de empleo. Se espera simplificar así el proceso, tanto para los desempleados como para los empleadores, además de eliminar las barreras al empleo. La ley reem-

plazó a la Ley de Trabajo y Asistencia (Wet Werk en Bijstand: WWB), encargada de regular los pagos de la seguridad social, la Ley de Empleo Social (WSW) (véase más arriba), así como gran parte de la Ley Wajong (Sadiraj, Hoff y Versantvoort, 2018).

Un tercer aspecto de la Ley de Participación fue el intento de reducir la dependencia de las prestaciones del grupo objetivo, para que las personas fueran autosuficientes con sus propios ingresos. Se busca que puedan mantenerse a sí mismas y necesitar así menos prestaciones o ninguna. Además de reducir los costes para la seguridad social de los Países Bajos, el objetivo es garantizar que el sistema existente de prestaciones y disposiciones se vea preservado de cara al futuro (Sadiraj et al., 2018).

El razonamiento detrás de la Ley de Participación (y del Acuerdo Laboral, véase más adelante) es ayudar a las personas con discapacidad a encontrar trabajo, como se indica a continuación (Kok et al., 2018):

- Como se mencionó anteriormente, la intención es que dentro del “nuevo” Wajong solo permanezcan personas que cuentan con una invalidez permanente. Las personas que tienen capacidad laboral deben pasar a las prestaciones de asistencia social. Al reemplazar las prestaciones Wajong por unas prestaciones de asistencia social menos favorables, se crea un incentivo financiero (factor de empuje) que alentará a las personas con capacidad laboral a buscar trabajo más rápidamente;
- Como resultado de la descentralización, los municipios tienen la responsabilidad de pagar directamente las prestaciones partiendo de un presupuesto fijo. Así los municipios cuentan también con el incentivo financiero de ayudar a las personas a encontrar trabajo, con el fin de gestionar estos presupuestos de forma eficaz;

- Por su parte, el acuerdo laboral anima a los empleadores a contratar a personas con una discapacidad limitante para trabajar. El Acuerdo Laboral, que impone ciertas cifras de empleo para 2026, así como la cuota relacionada deben actuar como medida de presión (véase el Acuerdo Laboral). Además, el “riesgo” de contratar a una persona con discapacidad laboral se intenta reducir al máximo a través de medidas como la política de riesgo cero (véase más abajo).

Estas serían las tres líneas principales de actuación a través de la Ley de Participación, a las que se añaden una serie de medias también incluidas o adaptadas, que explicamos a continuación:

#### **a) Los ajustes/las adaptaciones en el lugar de trabajo**

Una de las nuevas responsabilidades de los municipios dentro de la Ley de Participación es alentar a los empleadores a contratar a personas con discapacidad. Facilitar las adaptaciones en el lugar del trabajo se alza como un elemento importante.

Se dividen las adaptaciones del lugar de trabajo en dos categorías: “adaptaciones portátiles” y “adaptaciones no móviles”. Las no móviles serían, por ejemplo, las puertas automáticas, los ascensores de escalera, etc. En estos casos, el empleador recibe un reembolso. Entre las adaptaciones portátiles figuran una silla de oficina adaptada, material braille para apoyar a empleados invidentes, etc. Son propiedad del empleado, que recibe una subvención.

#### **b) La política de riesgo cero**

Otra de las medidas es la llamada “política de riesgo cero”. Los empleadores pueden utilizar esta política si contratan a un empleado con discapacidad.



La política garantiza que el empleador reciba una compensación del UWV por los costes salariales incurridos cuando el empleado con discapacidad se pone enfermo. De esta forma, se elimina el “riesgo” corrido por los empleadores que tienen que pagar el salario de un empleado en caso de enfermedad (que en los Países Bajos está fijado en un período de dos años). Se espera así reducir las barreras que se plantean para la demanda. De esta forma, la contratación de personas con discapacidad se puede convertir en una opción válida para los empleadores.

La política de riesgo cero para las personas con discapacidad permanece válida mientras el empleado esté activo profesionalmente y el UWV se encarga de su pago. La política es aplicable para todo el grupo objetivo dentro del registro.

#### **c) El período de prueba**

Si un empleador está considerando contratar a una persona con una discapacidad, puede optar por un período de prueba a través del UWV. El período puede durar un máximo de 2 meses y, durante este plazo, el empleador no tiene que pagar ningún salario. El UWV procede al pago de la prestación. Sin embargo, finalizado el período de prueba, el empleador no puede introducir un período de prueba normal para ese empleado. Además, el empleador deberá declarar por escrito al inicio que cuenta con la intención real de contratar a la persona, si finaliza el período de prueba con éxito y de celebrará un contrato de al menos seis meses, con el fin de evitar abusos.

#### **d) Unas condiciones más estrictas para el apoyo a la renta**

Además de otras medidas y ajustes introducidos, la Ley de Participación también optó por endurecer las condiciones que determinan si una persona tiene derecho a diferentes formas de apoyo a la renta (van Echtelt et al., 2019). Se trata, por una parte, de conseguir ahorros en el sistema de seguridad social y, por otra parte, de emplear las prestaciones como

un factor impulsor y de orientar a las personas hacia el mercado laboral de forma algo más forzosa.

– *Un Wajong más estricto*

Una de las primeras adaptaciones mencionadas fue el endurecimiento de la categoría de beneficiarios Wajong (incluyendo el acceso a la prestación). En el programa anterior a la Ley de Participación, el grupo objetivo previsto por la ley era mucho más amplio e incluía a personas en situación de invalidez laboral antes de los 17 años. Desde la introducción de la Ley de Participación en 2015, el grupo objetivo Wajong se ha visto reducido y, en teoría, la prestación solo está prevista para personas que con invalidez laboral y con una discapacidad limitante para trabajar antes de los 18 o surgida entre los 18 y los 30.

– *La norma de costes compartidos (kostendelersnorm)*

El siguiente cambio es la introducción de la llamada norma de costes compartidos. Significa que la cantidad de la prestación percibida por parte de la seguridad social dependerá del número de adultos que viven en el hogar. Si varios adultos comparten la misma vivienda, la prestación se ajustará. Convivir con una pareja o con un progenitor supondrá, por lo tanto, la percepción de una prestación inferior.

– *Las expectativas correspondientes y el quid pro quo*

Un elemento muy debatido de la Ley de Participación es que introduce unas expectativas más elevadas relativas a las personas con derecho a ciertas prestaciones. Un primer ejemplo es que se han endurecido las obligaciones de trabajar vinculadas al derecho a una asistencia social y se ha fijado de forma más concreta. Específicamente, las obligaciones de trabajar han quedado formuladas de la siguiente manera (fuente: el gobierno neerlandés):

*“Está obligado a hacer todo lo posible por encontrar un trabajo remunerado lo antes posible. El municipio le podrá brindar asistencia. Debe cooperar con la ayuda que le ofrezca o imponga la autoridad local. Deberá aceptar el trabajo que se le ofrece e intentar mantenerlo. También debe mejorar sus posibilidades a través de un cuidado adecuado de su vestimenta, su apariencia y su comportamiento. También es importante que cuente con un dominio suficiente del idioma neerlandés. Eso aumentará sus posibilidades de encontrar y mantener un empleo.”* En consecuencia, también se aumentan las sanciones para las personas que no cumplan de forma adecuada su obligación de trabajar. Por ejemplo, se puede ver reducidas o suspendidas temporalmente las prestaciones.

Otra medida muy debatida es el *quid pro quo*. Significa que los municipios pueden exigir y esperar un *quid pro quo* de los beneficiarios de la asistencia social. Todo municipio deberá fijar el tipo de *quid pro quo*, su contenido, su duración y su alcance en una normativa. También son posibles las sanciones en caso de incumplimiento.

Desde el 1 de enero de 2015, los municipios también tienen derecho a introducir sanciones en forma de reducción de prestaciones por “comportamiento indebido”. Se aplica, por ejemplo, en caso de comportamientos indebidos graves contra un empleado o un edificio municipal.

#### **6.2.4 El Acuerdo Laboral (*Banenafspraken*)**

En 2013, el gobierno y los interlocutores sociales firmaron un pacto social y acordaron que para 2026 se debían crear 125.000 puestos de trabajo adicionales para personas con una enfermedad o discapacidad, pero que pueden trabajar, aunque solo sea a tiempo parcial, para empleadores regulares. 100.000 de estos empleos debían crearse en el sector privado y 25.000 en el estatal. Por lo tanto, se fijó que los empleadores con 25 o más personas tienen que contratar a un porcentaje determinado de per-

sonas con discapacidad laboral. Se trata de la denominada “cuota de restricción de empleo”.

En caso de incumplimiento por parte de los empleadores, se puede imponer una tasa de hasta 5.000 euros por empleo no cubierto al año. Cada año el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo fija el porcentaje de la cuota. En 2018, se situaba en un 1,93% de los empleados en el sector público (por no haber alcanzado la cuota el año anterior). El Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo (SZW) procede a su publicación cada año a través del boletín de empleo.

En la legislación, se habla de un puesto de trabajo cuando se trabaja al menos 25 horas a la semana. Según las últimas cifras (a 31 de diciembre de 2017), se habían creado aproximadamente 26.000 puestos de trabajo adicionales, de los cuales (solo) 550 en el ámbito estatal y 25,500 en empresas. Además, se han creado 11.000 empleos adicionales dentro del sector del empleo temporal o a través de las cesiones.

En el grupo objetivo del Acuerdo Laboral se incluyen diferentes categorías: personas designadas a WSW y que aún trabajan en centros de trabajo social, (antiguos) beneficiarios Wajong con capacidad laboral, pero también antiguo alumnado de la educación especial secundaria o de la educación práctica. Todos estos grupos están incluidos en el llamado registro del grupo objetivo (véase más abajo).

A continuación, los empleadores pueden verificar a través del UWV si un candidato a una vacante o un empleado está incluido en el registro. En caso afirmativo, se contabiliza a dicha persona dentro de la cuota del Acuerdo Laboral. Para el empleador, la ventaja es que puede luego solicitar una subvención de salario o la aplicación de la política de riesgo cero (véase más arriba), un preparador laboral o una compensación por modificaciones en el lugar de trabajo. De esta forma se alienta a los empleadores a contratar a personas del registro del grupo objetivo.

Los interlocutores sociales y los municipios también han acordado que los beneficiarios Wajong y las personas en lista de espera para acceder al empleo social deben ser consideradas de forma prioritaria para estos empleos recién creados (Sadiraj et al., 2018).

### **6.2.5 El registro del grupo objetivo (*Doelgroepenregister*)**

Un elemento importante en el control y seguimiento del empleo de personas con discapacidad es el registro del grupo objetivo. Para su inclusión en el registro, una persona debe poder demostrar una enfermedad o una discapacidad que le imposibilite ganar de forma autónoma el salario mínimo legal.

Sin embargo, la introducción de esta indicación implica que el municipio en cuestión establece su propia consideración de quien es capaz o no de ganar el salario mínimo legal. En la práctica, a menudo se basa en la educación seguida por el demandante de empleo, concretamente si proviene de la educación funcional o de educación especial. Por lo tanto, cada vez más, los municipios preguntan cada vez más sobre los estudios realizados cuando una persona solicita prestaciones de asistencia social. Si en el cuestionario aparece que ha acudido a un centro de educación funcional o especial, automáticamente entran a formar parte del registro del grupo objetivo y perciben el apoyo y las prestaciones correspondientes. Sin embargo, el problema es que no se conocen igual de bien todas las formaciones y los municipios no realizan un seguimiento de todas las posibilidades, por lo que se podrían quedar fuera solicitantes elegibles a su inclusión en el registro del grupo objetivo (Kok et al., 2018).

### **6.2.6 La ofensiva amplia (*Het breed offensief*)**

En 2018, la Secretaria de Estado de Asuntos Sociales y Empleo, Tamara van Ark lanzó la llamada “Ofensiva amplia”. Se trata de una carta en la

que se esbozan una serie de objetivos, términos de referencia y propuestas para facilitar el acceso al empleo a más personas con discapacidad. Se trata, en la práctica, de un seguimiento de la Ley de Participación de la Secretaría de Estado y se basa en la experiencia desde 2015. La carta en sí no tiene ningún efecto vinculante, pero se considera como una propuesta importante para la adaptación de la Ley de Participación. Actualmente se está trabajando su contenido y plasmando en diferentes áreas.

Una vez más, se recalca en la carta la necesidad de facilitar que los empleadores contraten a personas con discapacidad, así como de aumentar el atractivo de trabajar (más) para las personas con discapacidad laboral. La propuesta de la Secretaría de Estado se divide en seis elementos:

#### **a) La simplificación de las subvenciones salariales**

Cada vez le resulta más complejo a los municipios pagar las subvenciones salariales, puesto que existen diferentes métodos posibles de aplicación. La propuesta es, por lo tanto, un método nacional estándar para determinar el valor del salario (véase más arriba) y para mejorar la comunicación sobre la forma en la que se otorgan las subvenciones salariales y se procede a su pago.

#### **b) El trabajo debe compensar**

Debe resultar financieramente ventajoso trabajar, sobre todo en el caso de las personas con discapacidad laboral que empiezan a trabajar. Sin embargo, no es así en el sistema actual de subvenciones del coste salarial, puesto que solo se percibe una cantidad igual al salario mínimo. Por esta razón, la Secretaría de Estado propone la llamada normativa de liberación (*vrijlatingsregeling*) que garantice que las personas con discapacidad que trabajen a tiempo parcial puedan retener una parte más importante de sus ingresos provenientes del trabajo. De esta forma, trabajar siempre merecerá (más) la pena.

### **c) La promoción adicional de la correspondencia empleador / empleado**

No siempre se consigue una eficacia óptima a la hora de conseguir una adecuada correspondencia entre empleador y desempleado. Además, se constatan diferencias regionales. En este sentido, podría resultar útil contar con un punto de contacto en cada mercado laboral regional.

### **d) La simplificación del Acuerdo Laboral y de la cuota**

Como se prescribe en el Acuerdo Laboral, se debían crear 43.500 empleos en 2018 para personas con discapacidad laboral. No solo se consiguió, sino que además se superó la cifra al crearse 53.300 puestos de trabajo. Todo ello se debe casi completamente a los buenos resultados del sector privado. En el sector público no se cumplieron las expectativas. En 2018, se impuso la cuota de que un 1,93% de los trabajadores del sector público debía ser personas incluidas en el registro del grupo objetivo.

Por lo tanto, se deben abordar los cuellos de botella de la Ley de Oportunidades Laborales. Una de las primeras propuestas ha sido incluir, de forma adecuada, la adquisición de servicios en el programa de cuotas. También se requiere un sistema más sencillo que permita a los empleadores acceder a más oportunidades para crear más puestos de trabajo sin ninguna carga administrativa adicional. También se debe recompensar a los empleadores que realizan esfuerzos y contratan a más personas con discapacidad.

### **e) La simplificación de la normativa Wajong**

Pese a la armonización, la normativa Wajong sigue siendo compleja. Se trata aún de un grupo heterogéneo, compuesto por personas con cierta capacidad laboral, de acuerdo con el antiguo sistema, así como por personas sin ninguna capacidad, de acuerdo con el nuevo sistema, puesto que las personas con algún tipo de capacidad laboral pasan normalmente

ahora al programa de asistencia social. En este caso, la Secretaria de Estado defiende de nuevo un programa global en el que trabajar compense, en el que no se vean penalizados los estudios y que no permita a las personas que trabajan correr el riesgo de perder su derecho a prestaciones. Concretamente se ha puesto sobre la mesa un apoyo a la renta menos ambiguo y más comprensible. Se espera así incentivar más a los beneficiarios Wajong a estudiar o a trabajar. También se espera ofrecer más recursos al UWV para ayudar a los beneficiarios Wajong a encontrar y mantener un puesto de trabajo.

#### f) La promoción adicional del empleo protegido

Dentro del proyecto “Aprender los unos de los otros”, que forma parte de la “Ofensiva amplia”, se alienta a los municipios a intercambiar sobre experiencias y prácticas lo máximo posible, para impulsar el aprendizaje mutuo.

### **6.2.7 Cambio Sencillo en la cadena de participación (*Simpel Switchen in de participatietketen*)**

Otro elemento dentro del seguimiento de la Ley de Participación es el proyecto *Simpel Switchen* (cambio sencillo). Empezó a finales de 2018 y se basa en la cooperación entre Divosa (grupo de interés de los supervisores en el ámbito social), el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo y la Secretaria de Estado. Por ejemplo, la Secretaria de Estado desea centrarse de forma más clara en un cambio cultural tanto en el lugar de trabajo como en los servicios de apoyo, con el fin de que el grupo objetivo pueda tener la confianza suficiente para dar pasos hacia el empleo, con la posibilidad de “volver atrás”.

La seguridad de ingresos que acompaña al cambio de las prestaciones al trabajo remunerado sigue siendo un problema en los Países Bajos. Por el aumento de la flexibilización del mercado laboral en este país, cada vez



es más frecuente que se vea reducido el período de tiempo en el que un empleado realiza un mismo trabajo para un mismo empleador, independientemente de que se tenga o no una discapacidad laboral. Sin embargo, en el segundo caso, se generan problemas y complejidades adicionales, puesto que se trata de un grupo que a menudo combina/compensa sus ingresos (limitados) provenientes del trabajo con ciertas ayudas o con unos ingresos de sustitución (seguridad social). A un gran número de personas, esta inseguridad les impide acceder al mercado laboral, al preferir la seguridad de unos ingresos de sustitución, pese a tener cierta capacidad laboral.

El objetivo del Cambio Sencillo es que le resulte más fácil y seguro a las personas con discapacidad dar ciertos pasos en su carrera profesional. Se deben eliminar las barreras, así como facilitar la transición entre los centros de día, el trabajo protegido y el empleo regular. También resulta esencial prestar atención a la posibilidad de volver atrás. Por ejemplo, si por alguna razón una persona no puede seguir con el empleo regular y le resulta más beneficioso el empleo protegido, el objetivo es que pueda realizar este cambio con el menor riesgo financiero posible, además de reducir al máximo la complejidad administrativa.

Al inicio del proyecto, todas las organizaciones participantes (tanto las organizaciones ejecutoras como los grupos de interés) se reunieron para abordar diferentes cuellos de botella. Se identificaron de ellos y el Ministerio ideó las soluciones correspondientes con el apoyo de Divosa:

1. *Cuello de botella: Se debe poder pasar de las prestaciones a empezar a trabajar con mayor facilidad y regresar a la percepción de prestaciones si no se puede trabajar, aunque sea de forma temporal.*

Las personas con discapacidad laboral se enfrentan a problemas en sus pasos hacia el empleo, porque no siempre ganan más trabajando y no se les asegura poder dar marcha atrás y volver a percibir sus prestaciones, si pierden su empleo. Existe un elevado

grado de incertidumbre en el grupo objetivo, sobre todo en el caso del trabajo temporal.

Soluciones: Primero, se han armonizado aún más los diferentes programas Wajong (anteriores y posteriores a la Ley de Participación). Eso debería simplificar la situación de las personas del grupo objetivo, puesto que aún se habla de antiguos y nuevos beneficiarios Wajong. Sin embargo, el impacto de esta armonización no se ha percibido como algo positivo de forma generalizada, puesto que algunos grupos han visto reducidos sus ingresos.

Se considera como un avance el incremento del período en el que se pueden “reactivar” los derechos Wajong para personas del antiguo Wajong, siempre y cuando cuenten con cierta capacidad laboral. Anteriormente, las personas que llevaban trabajando mucho tiempo después de haber percibido la prestación Wajong tenían un período de cinco años en el que se podían “reactivar” los derechos (volver ejercerlos), sin tener que someterse de nuevo a todo el proceso de aprobación. Ahora ese período se ha extendido hasta la edad de jubilación. Significa, por lo tanto, que una persona que haya sido reconocida en un momento dado como beneficiaria Wajong puede volver a hacer valer ese derecho, si necesario. Esto debería garantizar que ninguna persona tenga que optar por permanecer inactiva por miedo a perder su prestación Wajong.

2. *Cuello de botella: Una visión poco clara sobre las consecuencias financieras de ir a trabajar.*

Las personas que aceptan trabajo en el marco de la Ley de Participación se enfrentan, con frecuencia, a cantidades y fechas de pago variables. Eso aumenta la incertidumbre y la inseguridad.

Soluciones: Para investigar esta situación, se está realizando un estudio sobre las políticas interdepartamentales, con el fin de buscar

la forma de introducir mejoras en los actuales sistemas de prestaciones. También se está llevando a cabo una investigación interdepartamental sobre el trabajo a tiempo parcial y los derechos a prestaciones.

Se están analizando soluciones específicas a corto plazo. En primer lugar, se contempla un potencial calculador de combinaciones, lo que permitiría a las personas tener una idea clara de lo que supondría trabajar y su incidencia sobre sus prestaciones y ayudas, así como una visión de su salario neto final.

En los municipios, también se requieren esfuerzos para garantizar que las personas sufran los menos trastornos posibles. Por ejemplo, cuando se perciben prestaciones en combinación con ingresos provenientes del empleo a veces surgen algunos problemas. Si tras cierto tiempo se constata que el salario ha sido más elevado de lo previsto inicialmente, la persona en cuestión debe devolver parte de la prestación al municipio.

Una iniciativa local que busca atajar la cuestión es “Surplus” (superávit). Con el consentimiento del empleado y del empleador, se crea una cuenta intermedia en el municipio competente a la que se paga el salario. A continuación, la persona en cuestión recibe una cantidad igual al nivel de prestación aplicable a esta situación. Los municipios pueden así realizar los cálculos necesarios posteriormente. De esa forma, se garantizan unos ingresos estables a la persona, se genera una menor carga administrativa para el municipio y se aumenta la claridad con una mejor visión global de los ingresos.

### 3. *Cuello de botella: Participación en el lugar más adecuado:*

El tercer elemento son las transiciones entre los centros de día basados en el trabajo, el trabajo protegido y el empleo remunerado regular dentro del marco del Acuerdo Laboral.

*Soluciones:* Se presta especial atención al grupo de personas empleadas en un taller protegido y que potencialmente pueden realizar la transición al trabajo remunerado. Para ello, se realizan esfuerzos para apoyar el empleo protegido con empleadores regulares y para centrarse más en la externalización de talleres protegidos a empresas regulares. Poder permanecer activo en el mismo lugar de trabajo físico a la hora de realizar la transición del empleo protegido al regular dentro del marco del Acuerdo Laboral permitiría eliminar un obstáculo consecuente para muchos.

Además, se debe regular mejor la posibilidad de regresar al empleo protegido. En este sentido es importante destacar que ahora se pierde la posibilidad de acceder al empleo protegido, cuando se considera que una persona es capaz de realizar la transición al empleo remunerado dentro del Acuerdo Laboral. Solo se puede volver a solicitar el acceso tras un nuevo análisis por parte del UWV. La Secretaria de Estado también desea reducir este obstáculo y asegurar que se pueda de nuevo activar el acceso al empleo protegido en cuanto se constate que el empleador, el empleado o el municipio no consideren factible trabajar en un empleo regular.

### **6.2.8 La evaluación de las reformas dentro de la Ley de Participación**

Tras los cambios radicales introducidos en los Países Bajos desde 2015 en las políticas de mercado laboral destinadas a las personas con discapacidad, se llevaron a cabo evaluaciones desde diferentes ángulos para estimar el impacto de la Ley de Participación. La más importante es probablemente la evaluación de la Oficina de Planificación Social y Cultural (SCP) de 2019. El informe de la SCP (van Echtelt et al., 2019) optó por desglosar los resultados en una serie de grupos objetivo. A continuación, comentamos las conclusiones más importantes.

### 6.2.8.1 General

La Oficina de Planificación Social y Cultural esboza una imagen más bien negativa de los resultados generales. Los jóvenes con discapacidad son el único grupo objeto de la investigación con unos resultados mejores de empleo, comparado con la situación anterior a la introducción de la ley. Sin embargo, enseguida surgen comentarios sobre la sostenibilidad del empleo y sus niveles de ingresos. Para los demás grupos analizados (las personas con derecho a asistencia social y los beneficiarios WSW), se constata un claro deterioro prácticamente generalizado, con unas oportunidades de empleo idénticas o inferiores y una pérdida de ingresos y de sostenibilidad en el trabajo.

El estudio del Instituto de Investigación Nivel confirma esta conclusión. Se constata que no se produce ningún aumento general de la participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad entre 2008 y 2016 (Hees et al., 2018). Se estima en un 29% el empleo remunerado para personas con una discapacidad física y en un 35% para aquellas con una discapacidad mental leve o moderada (tanto en el empleo remunerado como no remunerado). En el empleo general, la cifra asciende a un 70%.

### 6.2.8.2 La juventud con discapacidad

Se trata de los jóvenes con algún tipo de capacidad laboral (aproximadamente 30.000 personas en 2018). Constituye el grupo más impactado por la Ley de Participación por los cambios (endurecimiento) de la categoría Wajong.

El informe de la SCP muestra que las probabilidades de empleo para el grupo objetivo han aumentado dentro del nuevo sistema (en el que nuevos beneficiarios Wajong desde 2015 retornan a la asistencia social, en vez pasar al sistema Wajong). En el antiguo sistema, un 29% de los jóvenes con discapacidad accedían al empleo el tercer año de su seguimiento.

Con el sistema de la Ley de Participación, el porcentaje aumentó a un 38%, un incremento de nueve puntos porcentuales.

Sin embargo, una de las conclusiones clave es que, pese a una tasa media de empleo superior, estos individuos perciben, de media, menos ingresos. Eso se debe a que muchos de los jóvenes con discapacidad perciben menos prestaciones de la seguridad social o incluso no reciben ninguna. Muchos trabajan en contratos temporales a tiempo parcial y los ingresos que obtienen del trabajo, con frecuencia, no son superiores a lo que hubieran percibido antes.

### 6.2.8.3 Los beneficiarios de apoyo (*Bijstandgerechtigden*)

La situación ha cambiado poco para las personas que reciben asistencia social, actualmente el grupo más numeroso, compuesto por aproximadamente 440.000 personas en 2018. Sus oportunidades de empleo ya eran bajas (7%) antes de la introducción de la Ley de Participación y prácticamente no han variado desde entonces (8%). Al igual que sucede en la categoría de la juventud con discapacidad, la calidad de su trabajo ha empeorado, con un número inferior, de media, de contratos de más de un año o indefinidos y menos puestos de trabajo a tiempo completo (van Echtelt et al., 2019).

### 6.2.8.4 Las personas de WSW (servicios de empleo social / talleres protegidos)

La interrupción de la derivación a centros de trabajo social, regulados antes por la Ley WSW, ha tenido consecuencias considerables para las personas que pertenecían a este grupo objetivo. La Ley de Participación puso totalmente fin a la derivación a estos centros; ni siquiera las personas que se encontraban en lista de espera para un empleo social en 2014 podían ya acceder al programa anterior, sino que debían buscar trabajo a través de los servicios municipales (preferiblemente en el empleo re-

gular). Solo después de agotar todas las alternativas podían acceder a los talleres protegidos a nivel municipal.

Para analizar esta transición del antiguo sistema al sistema descentralizado de la Ley de Participación, la Oficina de Planificación Social y Cultural lanzó un estudio de cohortes. El estudio se centró específicamente en el “grupo objetivo de WSW”, que incluye a personas con algún tipo de limitación capaces de trabajar en centros de empleo social antes de la introducción de la Ley de Participación.

Una cohorte interesante a la que se realizó un seguimiento en el estudio fueron las personas en la lista de espera en 2014 que pasaron a centros de trabajo social. Perdieron su designación de WSW y desde 2015 pertenecen al grupo objetivo de la Ley de Participación. En total, se trata de 11.000 personas. Desde 2015, el grupo tuvo que remitirse al apoyo de su municipio y/o del UWV y, preferiblemente, pasar a la economía regular. Como grupo de control, se incluyó también en el estudio a las cohortes ya activas antes de la introducción de la Ley de Participación (2010-2013) (Sadiraj et al., 2018).

La conclusión principal de este estudio es que la situación de esta cohorte (personas en la lista de espera para WSW en 2014) ha empeorado en muchos aspectos desde la introducción de la Ley de Participación, en comparación con cómo sería su trayectoria si todavía siguiera en vigor la antigua regulación WSW y si pudieran acceder a los servicios de empleo social:

#### **a) La sostenibilidad del trabajo**

En términos de sostenibilidad, se constata una clara diferencia. Las personas con designación WSW en el antiguo sistema contaban con una posición un tanto privilegiada en cuanto a las condiciones de empleo. En la mayoría de los casos, el trabajo dentro del sistema del empleo social es-

taba sometido a un contrato indefinido. Además, el salario se veía regulado y fijado a través de un convenio colectivo específico, en un nivel superior al salario mínimo. De forma empírica parece que, de las personas que trabajaban en un empleo WSW a finales de 2014, un 90-95% seguían trabajando al año siguiente.

La situación es bastante diferente para las personas en la lista de espera WSW 2014 con características similares a las personas con un empleo WSW, pero cubiertas por la Ley de Participación desde 2015. Por ejemplo, el porcentaje de personas con un empleo a largo plazo fue de un 51%, considerablemente inferior al porcentaje del antiguo sistema.

#### **b) La probabilidad de empleo**

Con la nueva regulación, la probabilidad de acceder a un empleo también disminuyó de forma drástica. Por ejemplo, se comparó a las personas en la lista de espera WSW en 2010 con la cohorte 2014 según la Ley de Participación. Las personas con una designación WSW en 2010 pudieron encontrar empleo en un plazo de dos años en un 51% de los casos. En el caso de la cohorte de 2014, el porcentaje fue de un 30%. Además, en este último grupo, un 32% ocupaba puestos temporales menos permanentes o trabajaba a la demanda (Sadiraj et al., 2018).

#### **c) La reducción de la dependencia de las prestaciones**

Otra meta importante que se fija la Ley de Participación es reducir la dependencia de las prestaciones del grupo objetivo. En este sentido, el estudio muestra que dentro del grupo de personas que llevan trabajando más de un año, la cohorte de 2014 (personas que se encontraban aún en la lista de espera y que, por lo tanto, se vieron cubiertas por la Ley de Participación) percibía, con mayor frecuencia, prestaciones, además de sus ingresos provenientes del trabajo (un 65%), comparado con las cohortes anteriores (58-60%). Parece que la dependencia aumentó dentro del grupo objetivo. Eso se debe al incremento considerable del número de personas con un



trabajo temporal justo después de la introducción de la ley. Los ingresos, de media inferiores, de estos empleos aumentan la probabilidad de que resulte necesario completar la remuneración con prestaciones. Además, una parte de las personas con trabajo no era capaz de ganar el salario mínimo legal, así que debía acceder a una prestación Wajong o a un pago de la seguridad social para completar su renta (Sadiraj et al., 2018).

### 6.2.8.5 El Acuerdo Laboral

La SCP declara que el Acuerdo Laboral tiene un efecto estimulante sobre el empleo de una parte de las personas con discapacidad. Ha garantizado que una serie de empleadores otorguen una oportunidad en su empresa a una persona con discapacidad laboral y la contraten.

Según los evaluadores de la SCP, el grupo objetivo del registro todavía se ve demasiado limitado en algunos aspectos. Por ejemplo, algunas personas dentro del programa de asistencia social se encuentran distanciadas del mercado laboral principalmente debido a sus problemas médicos. Sin embargo, no se las incluye automáticamente en el registro del grupo objetivo (Van Echtelt et al., 2019).

### 6.2.8.6 Las razones subyacentes de los resultados de la Ley de Participación

La evaluación de la SCP también intenta averiguar por qué la Ley de Participación ha tenido un resultado tan negativo. Para este análisis se parte de una serie de supuestos:

1. *Suposición: Las personas del grupo objetivo deben ser capaces de trabajar y estar dispuestas a hacerlo.*

La idea detrás de la Ley de Participación es que las personas cubiertas por esta ley deben encontrarse a una distancia salvable del mercado laboral. Para que puedan acceder al empleo deben darse

las condiciones adecuadas y el apoyo idóneo. Las personas en situación de invalidez laboral se quedan fuera del alcance de la Ley de Participación.

Sin embargo, la evaluación de la SCP muestra que no hay consenso al respecto entre las diferentes partes. Por ejemplo, un 60% de los beneficiarios de la asistencia social indican que se encuentran incapaces de trabajar en este momento. Declaran lo mismo un 50% de los jóvenes con discapacidad y un 75% de las personas con una designación WSW. Algunas de estas personas estiman que serán capaces de trabajar llegado el momento, pero otras no se muestran convencidas. En cuanto a la disposición a trabajar, un 50% de las personas que perciben asistencia social y de las personas con designación WSW se muestran de acuerdo, así como un 60% de los jóvenes con discapacidad. Una encuesta realizada en varios municipios muestra unos resultados similares, lo que parece indicar que una parte importante del grupo no es capaz de trabajar y que a menudo hay otros problemas.

Entre los empleadores también se constatan diferencias en cuanto a la voluntad de contratar a personas, sobre todo en función del tipo de discapacidad. Por ejemplo, un 51% de los empleadores están dispuestos a dar una oportunidad a las personas con una discapacidad física. Sin embargo, para las personas con una discapacidad psicológica o intelectual, solo están dispuestos un 25%. La visibilidad de la discapacidad parece ser el factor limitante principal y la medida en la que el empleador puede estimar la productividad, los problemas y la calidad del empleado (van Echtelt et al., 2019).

2. *Suposición: Los instrumentos tienen un efecto impulsor y contribuyen a una mejor correspondencia de la oferta y la demanda.*

Como mencionamos anteriormente en el presente estudio, las herramientas de apoyo solo tienen efecto si luego realmente se usan.

La evaluación de la SCP muestra que a menudo no siempre es así. Por ejemplo, muchos empleadores no son conscientes de las herramientas disponibles para facilitar la contratación de una persona con una discapacidad laboral. Además, los empleadores indican que les parece importante contar con un enfoque personal, sobre todo para las adaptaciones en el lugar de trabajo. Sin embargo, por el momento se presta muy poca atención a este aspecto en los Países Bajos. Los empleadores también se enfrentan a toda una serie de barreras a la contratación, concretamente: unos costes administrativos elevados, los costes de orientación, así como la menor productividad de los colegas que acompañan.

Cuando se preguntó al respecto a los municipios en el marco del presente estudio, surgió otra problemática. El sistema se basa en la filosofía de otorgar a los municipios una mayor responsabilidad, así como dejarles gestionar sus propios costes e ingresos. Si el municipio orienta y coloca con éxito a una persona con una discapacidad laboral que anteriormente percibía prestaciones, al final supone un ahorro de costes. Sin embargo, si la persona en cuestión no tiene derecho a prestaciones, a menudo debido a un exceso de capital, para el municipio será menor el beneficio de ayudarlo a encontrar un empleo.

Además, los municipios también tienen derecho a quedarse con el dinero remanente tras la asistencia. El resultado negativo es que, en ocasiones, no se aplicaban formas más caras de orientación porque se las consideraba demasiado costosas. Además, se optaba más bien por asesorar a personas menos distanciadas del mercado laboral, por ser más barato. Todo ello coincide con las conclusiones alcanzadas por el grupo objetivo, que emitió a menudo críticas sobre la calidad y el valor añadido del apoyo brindado. Los municipios cuentan con instrumentos a su disposición como tests de colocación, coaching laboral, subvenciones salariales, etc., pero la calidad y el derecho a acceder a ellos varía de unos a otros.

Por último, en las preguntas a los municipios quedó patente que estiman que aún no cuentan con una imagen clara de parte del grupo objetivo y, por lo tanto, no consiguen alcanzarla con sus recursos de apoyo (van Echtelt et al., 2019).

3. *Suposición: Un programa único resulta más sencillo y aumenta las oportunidades del grupo objetivo.*

Uno de los objetivos principales de la Ley de Participación era simplificar y fusionar las diferentes legislaciones existentes. Así se lograría un enfoque más integrado a nivel municipal y un mayor grado de adaptación a cada caso. Sin embargo, en la práctica el intento no ofreció los resultados esperados. Por ejemplo, siguen existiendo distintos grupos dentro de los sistemas WSW y Wajong, lo que provoca una complejidad considerable.

Además, los municipios tienen cierta libertad en la implementación de la Ley de Participación dentro de su territorio. Para las empresas activas en varios municipios, esto complica aún más las cosas a nivel operativo, puesto que se deben tener en cuenta las variaciones regionales.

Los empleadores encuestados en el estudio indicaron que para ellos resulta fundamental verse “liberados” de esas cargas administrativas. También quedó ilustrado en el hecho de que no aumenta el número de empleadores que contratan a personas con discapacidad (van Echtelt et al., 2019).

4. *Suposición: Las obligaciones y los incentivos financieros sirven de estímulo.*

En la filosofía de la Ley de Participación, el seguimiento más estricto y las sanciones a las personas con discapacidad debería promover que dieran pasos hacia el mercado laboral. Este tipo de obligacio-

nes relativas a la búsqueda de empleo existen prácticamente en todos los municipios de los Países Bajos, así como medidas para los casos de incumplimiento. Por ejemplo, se pueden imponer multas administrativas, así como la realización de tareas concretas. Sin embargo, el estudio sobre los municipios no muestra que este enfoque tenga ningún efecto activador (van Echtelt et al., 2019).

### 6.2.8.7 Propuestas para la acción

Por último, en la evaluación también se realizaron una serie de propuestas para mejorar los resultados, así como el empleo de las personas con discapacidad:

1. *La involucración de los empleadores*: la participación de los empleadores supone un elemento crucial en el empleo de personas con discapacidad. En total, aproximadamente una tercera parte de los empleadores cuentan con personas con discapacidad en plantilla. Sin embargo, según la evaluación, siempre es el mismo grupo de empleadores que presta atención a esta cuestión y que emplea a más personas con discapacidad. Sin embargo, no parece que sean los servicios estatales los que han convencido a estos empleadores. Con frecuencia la contratación se debe a sus propias motivaciones intrínsecas y a su sentido de responsabilidad social. Por otra parte, las subvenciones de los costes salariales siguen desempeñando un papel. También parecen ser un factor fundamental para que ciertos empleadores opten por contratar a un empleado o mantenerlo. Como solución al problema, la SCP se centra en el papel de los intermediadores que les ayudan a adaptar su trabajo. En la actual Ley de Participación, los intermediarios de los municipios son los que deben desempeñar una función clave. La SCP insiste en un enfoque activo hacia los empleadores, para apoyarles en la creación de empleo y en la orientación.

2. *El proceso de correspondencia:* gran parte de las probabilidades de éxito de acceder a un empleo sostenible depende de la persona en cuestión. Sin embargo, los evaluadores también identifican el papel fundamental de los intermediarios, que tienen experiencia en encontrar correspondencias entre empleadores y personas del grupo objetivo.

Además, resulta esencial que todos los actores involucrados (el municipio, el empleador y el demandante de empleo) participen y realicen esfuerzos lo antes posible en el proceso. También se deben alcanzar acuerdos claros entre las partes, así como otorgar una flexibilidad suficiente si luego ven que no es posible llevarlos a la práctica. Para ello una buena comunicación y un buen intercambio de información resulta crucial.

3. *El enfoque personal:* se requiere un enfoque personal por parte del consejero para contar con una buena visión de los problemas, de las posibilidades y de las soluciones para cada caso. Esos conocimientos también resultan claves para el empleador, puesto que deberá ser quien se asegure de que el funcionamiento está suficientemente adaptado a la persona en cuestión. Todo ello requiere cierta apertura por parte del cliente, así como cierta confianza por parte del resto de los actores. La gran dificultad siempre será salvaguardar la privacidad; en ese sentido, el consejero tiene un papel muy importante que desempeñar como intermediario.
4. *La salud en el grupo objetivo en sentido amplio:* dentro de todo el proceso, se debe prestar especial atención al tema de la salud. En algunos casos, se requiere apoyo en la mejora de la salud y en un estado general suficientemente bueno para poder empezar a buscar trabajo / empleo.

## 7 FRANCIA

### 7.1 El contexto general

Comparado con otros países europeos, Francia puntúa bien en el empleo de personas con discapacidad. Parte significativa de este empleo se consigue a través del amplio sector público del país. Además, desde 1924, Francia lleva aplicando un sistema de cuotas para estimular la contratación de personas con discapacidad (tanto en el sector privado como en el público). En caso de no alcanzar la cuota, las empresas tienen que pagar unas tasas. Los ingresos resultantes de su pago se transfieren a los servicios de empleo para las personas con discapacidad. Una parte sustancial se destina a financiar el empleo social y el trabajo protegido. Las cantidades resultantes de estos impuestos son considerables, por ejemplo, en 2014, se gastaron 60 millones de euros en formaciones para personas con discapacidad, 100 millones de euros en medidas para promover la orientación hacia el mercado laboral y 92 millones de euros para medidas de retención, incluyendo el asesoramiento de los empleadores y la financiación de adaptaciones en el lugar de trabajo. En términos concretos, supone la financiación de más de 71.000 itinerarios de empleo, 18.000 medidas para promover la retención de los puestos, así como 2.500 contratos de formación (Corby, William, and Richard 2019).

También se ha invertido en unas técnicas de orientación más modernas. En los últimos años, se han incorporado instrumentos como el empleo con apoyo y la colocación y el apoyo individual, ambos con el trabajo remunerado como objetivo final. Sin embargo, el problema radica en que el marco para financiar esos programas a largo plazo no está lo suficientemente desarrollado, por lo que algunos empleadores se muestran reacios a recurrir a él. Las reformas recientes en el derecho laboral permiten, por su parte, una mayor flexibilidad en la financiación de proyectos de orientación, lo que podría desembocar en un aumento significativo del uso de estos instrumentos en el futuro (Meziani et al., 2014).

Los análisis comparativos muestran que una ventaja importante del sistema francés es la presencia de una serie de redes de actores fuertemente desarrolladas en las que se colabora estrechamente. Se trata de organizaciones como CAP Emploi (dirigida a la búsqueda de empleo dentro del grupo objetivo), SAMETH (dirigida específicamente a la promoción de políticas de retención para las personas con discapacidad), Agefiph (servicio público al frente de la gestión de presupuestos para proyectos sobre el empleo de personas con discapacidad), los proveedores de servicios sociales y médicos, las iniciativas locales, las redes de empleadores, etc.

Según las evaluaciones, persiste un problema con el sistema educativo, desventajoso para los jóvenes con discapacidad, que tienen una probabilidad mayor de abandonar temprano la escuela. Sin embargo, en los últimos años, se han realizado inversiones considerables para atajar este problema.

Otro escollo es que existen, actualmente, pocas medidas disponibles para el seguimiento a largo plazo, así como para la orientación de las personas en su trabajo. La mayoría de las medidas de apoyo son más bien ad hoc (Meziani et al., 2014).

### 7.1.1 El apoyo

El gobierno francés ha introducido recientemente una serie de medidas para mejorar el empleo de las personas con discapacidad. Se han simplificado los trámites administrativos en diferentes momentos con el fin de facilitar la búsqueda de empleo y su mantenimiento, así como la incorporación de adaptaciones (Meziani et al., 2014). Además, se ofrecen muchas medidas adicionales para promover el empleo de las personas con discapacidad.



## 7.1.2 Las medidas de apoyo para empleadores

### 7.1.2.1 La ley número 2005-102

La legislación principal sobre el apoyo a los empleadores para la contratación de personas con discapacidad es la *Loi numero 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* (Ley número 2005-102 del 11 de febrero de 2005 para la igualdad de derechos y de oportunidades, la participación y la ciudadanía de las personas con discapacidad). Incluye el derecho de los empleadores a recibir apoyo de los servicios de empleo, cuando contratan a personas con discapacidad laboral para trabajar o cuando trabajan con estas personas a través de la subcontratación.

El empleador recibe una prima única de 1.600 euros cuando contrata para 12 meses o más a una persona con discapacidad laboral.

A la hora de contratar a un empleado con discapacidad laboral, se ofrecen también medidas para garantizar la compensación de aproximadamente un 80% de los costes adicionales del empleador, desde las adaptaciones en el lugar de trabajo hasta la formación adicional. También se aplica en el caso de una persona ya empleada que adquiera una discapacidad laboral. Puede abarcar el reembolso de adaptaciones en el material de trabajo o de ciertas formaciones.

## 7.1.3 Las medidas de apoyo para los trabajadores/ desempleados/personas inactivas

### 7.1.3.1 La ley número 2005-102

La ley 2005-102 también contiene una serie de disposiciones para apoyar a los empleados con discapacidad laboral.

Primero regula y pone a disposición las adaptaciones necesarias in situ y para el trabajo mismo. Otro elemento importante es que se otorga prioridad a los empleados con discapacidad laboral en el acceso a la educación y formación, si lo desean.

Además, en caso de despido, el período de preaviso para ellos es el doble de largo que para los empleados sin discapacidad.

Resulta remarcable la regulación que permite a las personas con discapacidad jubilarse a partir de los 55 años, si llevan trabajando 30 años con el estatus de persona con discapacidad.

Además de estas medidas, la ley 2005-102 también incluye otras para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad. Por ejemplo, no se puede hacer ninguna distinción entre las personas con y sin discapacidad ni en la contratación ni en el ofrecimiento de formación. Tampoco se puede despedir a un empleado por su discapacidad. En caso de incumplimiento, se puede llevar el asunto ante los tribunales. También existe una institución específica responsable de tramitar las quejas relativas a la discriminación denominada la Alta Autoridad de Lucha contra las Discriminaciones y por la Igualdad (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité* – HALDE). Constituye un punto de contacto importante para las personas con discapacidad que sufren discriminación en su trabajo o en la búsqueda de empleo.

### 7.1.3.2 La cuota

Como mencionamos anteriormente, las cuotas desempeñan un papel fundamental en la política de empleo de las personas con discapacidad en Francia. Tanto en las organizaciones públicas como en las privadas con más de 20 empleados, un 6% del personal debe estar conformado por personas con discapacidad. Se trata de un sistema que data de 1924, cuando la cuota fija era de un 10%. En 1957, se redujo a un 3% y finalmente se aumentó de nuevo a un 6% en 1987 (nivel que se mantiene hasta ahora).

En este sistema de cuotas, se contabiliza a los trabajadores que han recibido un reconocimiento oficial, conocido como: *Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé* (RQTH) (Reconocimiento del Estatus de Trabajador con Discapacidad). Se puede otorgar a partir de los 16 años y su duración puede variar entre 1 y 5 años. Transcurrido este período (de máximo 5 años), se debe proceder a la renovación del reconocimiento. Tras su recepción también se tiene derecho a diferentes formas de apoyo organizadas por distintos proveedores de servicios como Cap Emploi, Agefiph y Sameth. La decisión recae sobre una comisión específica compuesta por un equipo multidisciplinar: la Comisión de los Derechos y de la Autonomía de las Personas con Discapacidad (*Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées* - CDAPH). Además, se emiten reconocimientos automáticos de trabajador con discapacidad, cuando una persona recibe una ayuda por discapacidad o como resultado de un accidente laboral. Una persona con el reconocimiento de este estatus no tiene ninguna obligación de comunicárselo al empleador. Sin embargo, para poder solicitar ciertas adaptaciones y ayudas, sí que es necesario, puesto que se requiere el consentimiento del empleador.

Además del empleo efectivo de personas con discapacidad, las empresas tienen otras formas de cubrir la cuota. Existe la posibilidad de contabilizar a los empleados en empleo protegido, así como a las personas que trabajan por cuenta propia, si proporcionan bienes o servicios a la empresa. Sin embargo, el empleador solo puede cubrir un 3% del 6% total de esta manera. El 3% restante se deberá cubrir a través de la contratación y del empleo de personas que pertenezcan al grupo objetivo. También se puede contabilizar a las personas con discapacidad que realizan prácticas, pero solo hasta un máximo de un 2%. Por último, también es posible cumplir la normativa de la cuota a través de la elaboración de un acuerdo en el que se declaran los pasos que se darán para promover el empleo de personas con discapacidad dentro de la empresa, pero siempre y cuando dicho plan, detallado paso a paso, reciba la aprobación de los servicios de empleo.

Las empresas que no consigan cubrir la cuota deberán pagar una compensación a la Asociación de Gestión de Fondos para la Inserción Profesional de las Personas con Discapacidad (*Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées* - AGEFIPH), en el sector privado, o al Fondo para la Inserción de las Personas con Discapacidad en la Función Pública (*Fonds pour l'insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Public* - FIPHFP), en el sector público. En 2018, la compensación ascendió a 400 veces el salario mínimo / hora de cada persona con discapacidad no cubierta para las organizaciones entre 20 y 199 empleados, a 500 veces, para las organizaciones entre 200-749 empleados y de 600 veces para las organizaciones con más de 750 empleados. Sin embargo, si se constata que las organizaciones no han avanzado desde 2009 en el incremento de la proporción de empleados con discapacidad en su plantilla, la compensación aumenta a 1.500 veces el salario mínimo / hora por cada persona con discapacidad que falte.

Los estudios muestran que, en 2012, un 22% de las empresas del sector privado tuvieron que pagar la cantidad máxima de compensación. Un 40% contaba con, al menos, un empleado con discapacidad, por lo que tuvieron que pagar una compensación parcial. Un 27% de las empresas cumplieron el requisito del 6% y un 11% procedió a la elaboración de un plan que fue aprobado, así que en estos casos no se tuvo que pagar la tasa.

Desde el punto de vista académico, surgen ciertas críticas al sistema de cuotas francés (o de otros países). Por ejemplo, la falta de motivación intrínseca puede constituir un problema potencial, si el empleador solo incorpora a un empleado porque está obligado a cumplir con una cuota determinada. Puede provocar, entre otros, la falta de preocupación por la calidad del empleo o por la provisión de apoyo (Waddington, 2000). Además, las cuotas pueden transmitir un doble mensaje: se puede considerar a las personas con discapacidad un activo para una empresa, pero no pueden competir en pie de igualdad con otros demandantes de empleo (Meziani et al., 2014). Otro efecto secundario de los sistemas de cuotas para las personas con discapacidad es el posible aumento de la

competencia dentro del grupo objetivo, puesto que los empleadores se mostrarán más proclives a contratar a personas con una discapacidad leve con el fin de cubrir la cuota (Meziani et al., 2014). Al mismo tiempo, parece que Francia obtiene unos resultados bastante positivos en la integración de personas con una discapacidad severa. En el caso de las cuotas, el diseño final resulta crucial y es esencial que se vean apoyadas lo suficiente por otras medidas. Una ventaja fundamental de las cuotas es que obliga a los empleadores a pensar en el empleo de las personas con discapacidad. Además, al contratar a una persona con discapacidad, aunque la motivación sea extrínseca, el empleador adquirirá un mayor experiencia y conocimiento, por lo que es posible que adopte una actitud más positiva a largo plazo, una observación importante (Grammenos, 2013). Además, muchos de los países con las mejores puntuaciones en la UE en términos de la brecha de discapacidad emplean cuotas (Austria, Alemania, Francia y Luxemburgo). Sin embargo, se sigue debatiendo hoy en día en qué grado dichas medidas son eficaces o no.

### 7.1.3.3 La ley sobre el Futuro Profesional del 5 de septiembre de 2018

La Ley sobre el Futuro Profesional introdujo recientemente una serie de cambios que entraron en vigor el 1 de enero de 2020 y que han tenido un impacto en el empleo de las personas con discapacidad.

Desde el 1 de enero de 2020, si una persona obtiene el reconocimiento de trabajador con discapacidad y se determina que dicha situación no puede cambiar, el estatus se convierte en permanente. Anteriormente solo era válido para un período de 1 a 5 años y, por lo tanto, se tenía que verificar con regularidad.

Otra modificación algo innovadora es que las empresas con al menos 250 empleados están obligadas a designar a un responsable de discapacidad, persona que informará y apoyará a los empleados en la empresa en caso de discapacidad laboral. Para esta función, se tendrá derecho a recibir tres días de formación impartida por Cap Emploi.

Desde la introducción de la Ley sobre el Futuro Profesional, también se deben mencionar las medidas adoptadas por la empresa para apoyar a sus empleados con discapacidad.

Además, los empleadores, incluyendo las empresas más pequeñas, están obligadas a elaborar una llamada Declaración Social Nominativa (DSN) cada mes. Ahí se incluye información sobre las personas en su plantilla a las que se ha reconocido una discapacidad laboral. La representación local de los trabajadores puede consultar la información, lo que permite advertir al empleador cuando la empresa no emplea a un número suficiente de personas con discapacidad.

A partir de 2021, las empresas con más de 20 empleados también tienen que elaborar una Declaración Obligatoria de Empleo de los Trabajadores (DOETH). La información contenida en este documento es confidencial y no se puede compartir con otros empleadores, por ejemplo. Estos documentos se utilizan en la evaluación de la política social implementada por la empresa y se deben transmitir a la institución OETH competente en la materia (a diferencia de la DSN).

Además, el sistema también recalca la importancia de emplear a personas con discapacidad en edades más avanzadas. Desde el 1 de enero de 2020, las personas con discapacidad mayores de 50 años cuentan como 1,5 personas a la hora de cumplir la cuota.

## 7.2 AGEFIPH-HANDINOVV

La institución francesa encargada de gestionar los presupuestos para mejorar el empleo de las personas con discapacidad en el sector privado se llama AGEFIPH (*Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées*). Dicha institución organiza con regularidad programas de financiación para proyectos innovadores cuyo

objetivo es apoyar a personas con discapacidad en su camino hacia el mercado laboral. Se lleva realizando todos los años desde 2013.

A continuación, destacamos algunos de los proyectos lanzados a lo largo de los años. El programa de financiación ofrece fondos para una gran variedad de proyectos. Algunos se centran en la educación y en la transición entre la educación y un mercado laboral más inclusivo, pero también hay proyectos más relacionados con el ámbito médico.

Nos centraremos en dos proyectos financiados por el proyecto Handinow que encajan en la presente investigación. Se trata de dos buenos ejemplos sobre formas en las que se pueden utilizar los avances tecnológicos para mejorar el empleo de personas con discapacidad.

## **7.2.1 Handimooc**

### **7.2.1.1 Introducción**

Los MOOC (Massive Open Online Courses) son una tendencia emergente en el ámbito de la formación y la educación. La idea detrás de los cursos en línea en abierto para un público pasivo es que ofrecen al usuario un paquete completo de formación, a la vez que combinan diferentes formas digitales de material de aprendizaje. A menudo se emplean vídeos, ponencias, lecciones interactivas, así como distintas formas de autoaprendizaje y de autoevaluación, etc.

El proyecto Handimooc utiliza el concepto de MOOC y lo adapta a los itinerarios hacia el mercado laboral de personas con discapacidad. El proyecto se anunció en junio de 2017 y se volvió operativo en junio de 2018.

Fue financiado y supervisado por Agefiph y 12 empresas privadas (BNP Paribas, Bayer, Dior, etc.). Un beneficio importante de esta colaboración

es que estas organizaciones se comprometieron con su promoción dentro de sus redes, lo que permite impulsar una mayor divulgación del proyecto.

El objetivo del programa es proporcionar unas herramientas concretas y operativas que resulten útiles para las personas con discapacidad que deseen dar pasos hacia el mercado laboral regular. A menudo se trata de capacidades generalmente aplicables a todas las personas desempleadas con discapacidad laboral, con el fin de que puedan ser más eficaces y tener más confianza en su búsqueda de trabajo. Se presta mucha atención a la forma en la que se comunica a los empleadores potenciales las necesidades y las posibilidades relacionadas con la propia discapacidad laboral, por ejemplo. Además, se dedican módulos concretos a cómo preparar una entrevista de trabajo y en qué medida se debe mencionar una condición médica, etc.

### 7.2.1.2 La operación

Un marco conceptual importante en los cursos de formación es la idea de abordar toda la búsqueda de empleo como un proyecto en el que la discapacidad laboral es tan solo un aspecto, pero no el principal dentro del proceso. Además, gran parte del apoyo está muy orientado a la práctica. Por ejemplo, se destacan los errores más comunes en los CV y se proporcionan herramientas para realizar el seguimiento de la candidatura.

En el desarrollo de los MOOC y del sitio web se prestó especial atención a la accesibilidad para todo el grupo objetivo. Por ejemplo, se completa la formación y los diferentes módulos con la ayuda de un “personaje digital”.

Además de desarrollar las capacidades relevantes para la búsqueda de empleo, se ofrece de forma clara información específica para el grupo objetivo de las personas con discapacidad laboral. Se abordan los distin-



tos actores relevantes en todo el proceso, así como las herramientas disponibles y las ayudas que se proporcionan.

Por último, también está el aspecto de la constitución de una comunidad a través de un foro al que tienen acceso todos los participantes. Ahí se pueden hacer preguntas, divididas por módulos, así como intercambiar información y experiencias con personas que se encuentran en una situación similar.

Concretamente, el programa está compuesto por tres partes principales, cada una construida en torno a una serie de cuestiones claves:

- La definición de la discapacidad y el proyecto hacia el trabajo
- ¿Qué es un proyecto hacia el empleo?
- ¿Cuáles son sus fases?
- ¿Qué lugar ocupa mi discapacidad en este proyecto?
- Prestaciones disponibles
- Actores principales
- La organización y las herramientas disponibles
- ¿Cómo promover mi CV?
- ¿Cómo se aplica en el sector privado y público?
- El reconocimiento del estatus de trabajador con discapacidad en el CV, ¿por qué sí o por qué no?
- Divulgar y realizar un seguimiento de mi CV

- Comunicar sobre la discapacidad en un entorno profesional
- ¿Cómo se prepara una entrevista de trabajo?
- ¿Por qué hablar sobre la discapacidad en una entrevista de trabajo?
- ¿Cómo hablar sobre la discapacidad en una entrevista de trabajo?
- ¿Cómo se pueden utilizar las herramientas disponibles?
- La comunicación en el trabajo.

### 7.2.1.3 La evaluación

Las ventajas principales que ofrece el sitio web es la accesibilidad, los pocos obstáculos y la interactividad. El sitio web y los MOOC se centran en las cuestiones específicas a las que se enfrentan las personas con discapacidad laboral cuando buscan trabajo en el mercado laboral regular y desean ofrecer herramientas concretas a los participantes. Se han tenido en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad intelectual en el diseño y, por ejemplo, se proporcionan subtítulos para las personas con discapacidad auditiva. Servirá también para eliminar parte del desconocimiento y la incertidumbre al centrarse en problemas concretos y ofrecer orientación de forma agradable.

En total, el sitio web alcanza actualmente a entre 10.000 y 15.000 usuarios al año. Lo emplean las empresas participantes, pero también las instituciones gubernamentales responsables de la activación y la reintegración de personas con discapacidad, como herramienta complementaria en su orientación cotidiana. Según las encuestas a los participantes, alrededor de un 78% se mostraron satisfechos con su participación y lograron ponerse a trabajar de forma eficaz.

## 7.2.2 Humanlab

Otro proyecto financiado por el proyecto Handinowv es Humanlab.

### 7.2.2.1 Introducción

El proyecto Humanlab empezó en 2012 a muy pequeña escala con el caso de una persona con incapacidad laboral que buscaba una prótesis hecha a medida (tras un accidente laboral). La prótesis debía cumplir una serie de condiciones específicas y debía hacerse a medida. Por el coste que implicaba una prótesis así, se tomó la decisión de desarrollarla directamente a través de la tecnología de impresión 3D.

Unos años más tarde, Agefiph retomó esta iniciativa a pequeña escala para proporcionar una financiación estructural al proyecto. Al final evolucionó hasta convertirse en una organización con sede principal en Rennes desde el año 2017 y que cuenta con el apoyo de Agefiph. Además, el coste relativamente bajo y la disponibilidad de la tecnología permite que el proyecto siga desarrollándose e implementándose en diferentes lugares de Francia.

### 7.2.2.2 La operación

Al igual que el proyecto Handimooc, Humanlab se centra claramente en el uso de la innovación tecnológica. El eje central del programa no es necesariamente la producción de equipo de apoyo médico. En términos concretos, el proyecto busca permitir a las personas con discapacidad laboral aprender y usar las innovaciones tecnológicas recientes, para desarrollar soluciones a los problemas con los que se topan en su vida cotidiana, así como en el mercado laboral. Al contar con el apoyo de Agefiph es evidente que también se enfatiza mucho este último aspecto.

Concretamente, se colabora con diferentes talleres que cuentan con los recursos para la producción, (impresoras 3D, máquinas de corte con láser,

etc.) y para el desarrollo a pequeña escala de productos personalizados. Para apoyar al grupo (creciente) de participantes, también se ha contratado a empleados a tiempo completo.

Por una parte, el proyecto busca enseñar una serie de capacidades técnicas con una aplicación práctica y un valor añadido para la persona concernida, pero, por otra parte, también desea desarrollar capacidades que demanda el mercado laboral, ahora y en el futuro.

Además, también hay un claro enfoque en la cooperación y en el intercambio de conocimientos con las empresas tecnológicas existentes. El objetivo es que ambas partes estén más familiarizadas una con otra. El proyecto también desempeña un papel clave a nivel social. Desea otorgar a las personas con discapacidad una mayor confianza, a la vez que se centra en el desarrollo de una comunidad compuesta por este colectivo a la que le interesa la tecnología y la ciencia.

El objetivo principal del proyecto es tender un puente para salvar la brecha digital y técnica para el mayor número posible de participantes, además de garantizar que el proyecto siga siendo lo suficientemente accesible, pese a su naturaleza técnica. Sorprendentemente la falta de conocimientos no constituye la única barrera, sino más bien cierto shock cultural que sienten muchas personas con discapacidad. En ocasiones se tuvo que convencer a los participantes mismos de la necesidad de cerrar la brecha digital y de participar en proyectos tecnológicos complejos.

Por la cooperación con Agefiph, el proyecto recibió también una función educativa adicional, dirigida específicamente a personas con discapacidad. Por ejemplo, se proporcionaron dos semanas de formación a los participantes para que se familiarizaran con los diferentes dispositivos y procesos técnicos. Estos conocimientos los podrán utilizar en los diferentes talleres, pero también fuera, en el mercado laboral.

Otras instituciones públicas con competencias en la integración de personas con discapacidad en el mercado laboral, como Cap Emploi y Pôle Emploi, buscan entre sus clientes a personas que puedan estar interesadas o que puedan beneficiarse del proyecto y las remiten al mismo, si necesario.

Por último, el proyecto adopta un fuerte compromiso de intercambio de conocimientos entre las diferentes ramas y también intenta constituir una red internacional a través de la cooperación con contactos en África y la India, entre otros. Ejemplos técnicos concretos de productos que han emergido del proyecto incluyen el proyecto BionicoHand, a través del cual se desarrolló una mano biónica en 2013 que utilizaba para su funcionamiento los músculos del antebrazo. Esta mano es considerablemente más barata en su producción que muchas alternativas que están desarrollando empresas médicas.

Otros ejemplos serían las aplicaciones para apoyar a personas con discapacidad visual, sillas de ruedas propulsadas por motores eléctricos autoconstruidos, etc.

### 7.2.2.3 La evaluación

Debido a su naturaleza técnica, el proyecto plantea algún obstáculo para personas con ciertos problemas. Sin embargo, una baza importante del proyecto es que puede actuar como trampolín para personas dentro del grupo objetivo interesadas por la ciencia y la tecnología. Les permite adquirir conocimientos en el sector tecnológico, aunque no tengan un título de informática o de ingeniería. Se convierte en una oportunidad para que personas con discapacidad entren en el mercado laboral. También puede permitir un reciclaje para personas que en algún momento se han enfrentado a una restricción médica, adquiriendo así una posición sólida en el mercado laboral. Un factor importante es la gran demanda de perfiles técnicos en el mercado laboral y resulta poco probable que cambie en un futuro cercano. Además, para empleos de programador, el título cada vez

resulta más secundario y el factor decisivo es contar con ciertas capacidades técnicas (por ejemplo, el dominio de ciertos lenguajes de programación. Por lo tanto, las desventajas en la escuela no constituirán un obstáculo tan importante en la carrera profesional de los participantes con discapacidad.

El proyecto sigue funcionando a pleno rendimiento, sobre todo desde el inicio de la cooperación con Agefiph en 2017. Aquel año se formó en proceso modernos de producción a unas 110 personas con discapacidad. El proyecto también ha gozado de una cobertura mediática importante en Francia, lo que contribuye a una mejor percepción y una mayor conciencia del potencial en el mercado laboral de las personas con discapacidad.

## 8 EL TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES

### 8.1 Introducción

El trabajo en plataformas es un ejemplo moderno de una forma innovadora de organizar el empleo. Se trata de un fenómeno que ha ido creciendo en todo el mundo en los últimos años y ha suscitado un gran debate. Se trata de un concepto amplio que cubre una gran diversidad de tipos de trabajos. Concretamente, se define como: “el establecimiento de una correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo remunerado a través de plataformas en línea” (De Groen et al., 2018).

### 8.2 La discapacidad y el trabajo en plataformas

Hasta ahora se han realizado muy pocas investigaciones sobre la relación entre la discapacidad y el trabajo en plataformas. Los estudios generales que analizan la composición y el perfil de los trabajadores de plataformas digitales rara vez han tenido en cuenta la salud o la discapacidad. Sin embargo, existe un estudio sobre las motivaciones de los trabajadores de plataformas en el que un 25% de los encuestados señalaron las razones de salud o las discapacidades laborales como uno de los factores que los llevó a optar por el trabajo en plataformas. El resultado de la encuesta parece apuntar a un posible vínculo entre el trabajo en plataformas y los problemas de salud (De Groen et al., 2018).

En otro estudio sobre los motivos que llevan a los trabajadores a optar por estas plataformas en línea, se analizó si ciertos factores, como el cuidado de otras personas, una discapacidad o una edad más avanzada, constituían motivos importantes para elegir el trabajo en plataformas. El estudio muestra que, de las personas que indicaban que necesitaban trabajar desde casa, un 36% señalaba que era por razones de salud. Dentro

del grupo de personas encuestadas, se puede considerar que aproximadamente un 9% tiene algún tipo de limitación debido a un problema médico que duró más de 12 meses. En preguntas adicionales se puede ver que las personas que optan por trabajar en una plataforma por razones médicas buscan conseguir ingresos propios, algo que no les sería posible a través de un empleo normal.

Para algunos grupos objetivo con discapacidad laboral, el trabajo a través de una plataforma podría proporcionar ciertos beneficios. Sin embargo, actualmente se cuenta con poca información adicional disponible, por ejemplo, sobre la sostenibilidad, la calidad del trabajo o el perfil de estas personas. Como se comentará más adelante, algunas características generales, como el nivel educativo o el dominio de ciertas competencias técnicas, resultan también muy importantes para el trabajo en plataformas.

### **8.3 Las características generales, las oportunidades y los problemas del trabajo en plataformas**

A lo largo de los años, ha aumentado de forma considerable la cantidad de bibliografía sobre las oportunidades, así como sobre los retos asociados al trabajo en plataformas. En este apartado, vamos a enumerar brevemente las oportunidades y los retos que surgen en las investigaciones. No se trata de los resultados de estudios centrados de forma específica en las personas con discapacidad, pero a menudo también son de aplicación. Los estudios tienden a abordar las características generales y las propiedades del trabajo en plataformas. Sin embargo, también se pueden encontrar grandes diferencias entre los distintos tipos de trabajo en plataformas.



### 8.3.1 La autonomía en la elección de tareas

Una característica importante del trabajo en plataformas es un grado más elevado de autonomía para elegir tareas y para planear como uno desee. Se presenta como una gran ventaja el grado de autonomía relativamente superior, comparado con el trabajo más tradicional. Sin embargo, depende también de la forma en la que se proceda a la distribución del trabajo: si se encarga (1) la plataforma, (2) el cliente (para el que se realiza el trabajo) o (3) el trabajador de la plataforma.

El tercer supuesto es el que ofrece una mayor autonomía a los trabajadores, puesto que pueden elegir qué tareas asumen y cuáles no. Para las personas con discapacidad laboral, supone una ventaja considerable, puesto que nadie mejor que ellas podrán determinar qué tareas son capaces de hacer y cuáles no. Una condición importante es que se cuente con suficientes tareas (idealmente más tareas que trabajadores en la plataforma). Solo de esta forma será realmente posible una elección autónoma. Por otra parte, se corre el riesgo de que se acepten las tareas por necesidad y, en ese caso, no se podría hablar de autonomía.

Además, cuando el trabajador de la plataforma elige sus propias tareas, también tendrá que asumir alguna preocupación añadida, como, por ejemplo, la reputación en línea. Sucede lo mismo en el caso de las plataformas en las que el cliente es quien designa las tareas al trabajador. Por otra parte, mecanismos de este tipo generan obstáculos para las personas más débiles en el mercado laboral.

En los casos en los que la plataforma es la que asigna las tareas, el nivel de autonomía sería el más bajo y las ventajas para las personas con discapacidad a menudo, menores. Además, algunas de estas plataformas penalizan que se rechacen ciertas tareas. Sin embargo, precisamente las plataformas que ofrecen una autonomía limitada al trabajador son las que, por lo general, proponen tareas a personas con un perfil menos só-

lido para el mercado laboral, como por ejemplo los repartidores, los riders, los conductores, etc. (Kilhoffer et al., 2019).

Resumiendo, la mayor autonomía, típica de algunos trabajos en plataformas, puede proporcionar ciertas ventajas a las personas con discapacidad. Sin embargo, los puestos de trabajo y las plataformas con la mayor autonomía parecen estar dirigidos a perfiles con una posición más fuerte en el mercado laboral y, por lo tanto, con mayores posibilidades de competir. Las personas con un perfil menos fuerte se encuentran en el segmento en el que la plataforma es la que asigna las tareas, por lo que se ven menos beneficiadas por esta autonomía.

### **8.3.2 La autonomía en la organización del trabajo y en el contenido de las tareas**

Además de la autonomía para elegir y planificar las tareas, también es muy importante la autonomía para determinar su contenido. A menudo la autonomía también es mayor en el trabajo en plataformas que en el trabajo regular y constituye un elemento de peso que lleva a algunas personas a preferir el trabajo en plataformas digitales (Yordanova, 2015).

Como sucede con la autonomía en la elección, también hay diferencias considerables entre las plataformas en la autonomía del contenido de las tareas. En este caso también, el grado mayor de autonomía aparece en puestos de trabajo altamente cualificados. Entre otros cabe destacar a algunos especialistas en TIC que, por su grado de pericia, son los más aptos para determinar directamente cual es la mejor forma de abordar un problema o una tarea. En las destinadas a personas de baja cualificación, normalmente se ofrecen tareas bastante directas con poco margen para variaciones en su ejecución.

### 8.3.3 La intensidad y la presión del trabajo

Los estudios muestran que la naturaleza competitiva del trabajo en plataformas digitales tiene un impacto negativo sobre la carga de trabajo percibida de los trabajadores de plataformas.

Al tratarse de un mercado abierto, las personas tienen la impresión de que se las puede reemplazar más rápidamente. Además, tienen menos oportunidades para establecer lazos de confianza con un empleador, a diferencia del empleo normal. Si una persona no alcanza la productividad esperada por problemas médicos, normalmente no podrá comunicarlo ni tampoco buscar una solución en colaboración con el empleador (Kilhoffer et al., 2019). La presión para ofrecer buenos resultados continuamente y para cumplir las expectativas del empleador es, por lo tanto, muy elevada y puede convertirse en un problema a largo plazo.

Para muchas personas la incertidumbre asociada con el trabajo en plataformas también contribuye a la presión laboral y al estrés. Se siente más rápidamente la necesidad de aceptar muchas tareas para lograr cierta seguridad, lo que supone una mayor presión del trabajo.

Por su misma naturaleza, el trabajo en plataformas también exige cierta rapidez de ejecución. En el caso del transporte de productos o personas, los plazos son muy concretos y directos. A menudo esta presión temporal y la competencia también está presente para las personas altamente calificadas y para el trabajo especializado en plataformas digitales. Sin embargo, normalmente se trata de un grupo que ya tiene la percepción de que la competencia forma parte del trabajo, además de considerarla como una oportunidad para desarrollar su propia cartera. Al tratarse de perfiles más buscados, tienden a contar con otras opciones, si surge cualquier revés.

### 8.3.4 El entorno de trabajo

En el trabajo en plataformas digitales, un entorno adecuado y seguro también es otro tema que suscita un gran debate y que plantea problemas. Gran parte del trabajo no será muy diferente al que se realiza en una empresa tradicional. Los conductores se enfrentan a los mismos riesgos independientemente de su estatus y el personal de limpieza entra en contacto con las mismas sustancias químicas. Sin embargo, el trabajo en línea desde casa añade riesgos relacionados con un uso prolongado de las pantallas y con permanecer sentado mucho tiempo. A menudo, los trabajadores de plataformas deben proporcionar su propio material y cuidar su propio entorno de trabajo, con muy poco control sobre los posibles riesgos para su salud y seguridad. Aunque el trabajador preste atención, eso puede resultar insuficiente, puesto que no se cuenta necesariamente con los conocimientos para abordar algunos riesgos o problemas. Además, la formación específica para los trabajadores de plataformas digitales sobre estos temas es escasa o inexistente. En algunas plataformas, las personas cambian con frecuencia de tarea, por lo que no pueden adquirir la experiencia necesaria para evaluar de forma precisa los riesgos. Por último, por la naturaleza del trabajo, a menudo no se cumplen las medidas de precaución por limitaciones de tiempo y muchas plataformas exigen a sus trabajadores que ejecuten las tareas lo más rápido posible y, con frecuencia, de forma continua por una cuestión de retorno (Cottini y Lucifora, 2013).

### 8.3.5 Las condiciones de empleo

En el debate en curso, el tema más comentado es la diferencia entre las condiciones de empleo de los trabajadores de plataformas y las de los trabajadores normales. Precisamente esto hace que, con frecuencia, se pueda ofrecer el trabajo en plataformas digitales más barato de lo normal. Sin embargo, también se trata de diferencias que pueden generar

condiciones desventajosas para los trabajadores. El ejemplo más evidente son los falsos autónomos: los trabajadores de las plataformas realizan las mismas tareas que anteriormente los empleados, pero ahora con un estatus de trabajador por cuenta propia. De esta forma se pueden evitar ciertos costes de personal, puesto que no se aplican a los autónomos. Sin embargo, también implica la pérdida de ciertos derechos, condiciones y beneficios de los trabajadores de plataformas.

El primer problema es la menor protección social de los autónomos. No se acumulan derechos igual que un empleado normal, lo que puede tener consecuencias importantes, si se producen problemas más adelante en la carrera profesional. Además, a menudo no se goza de la misma protección, por ejemplo, frente al despido o en caso de discriminación. Cuando se tiene la impresión de verse discriminado, uno se dirige al sindicato. Sin embargo, en el caso de los autónomos y, por lo tanto, de muchos trabajadores de plataformas, resulta difícil puesto que, con frecuencia, no cuentan con representación sindical. En los casos en los que la plataforma o el cliente mantiene gran parte del control relativo a la asignación o ejecución de las tareas, el trabajador de la plataforma digital se encuentra en una posición vulnerable, puesto que tendrá poco o nada que decir o poca información sobre el tema.

Otro problema inherente a la forma de operar de las plataformas es la falta de oportunidades profesionales. Las personas suelen pasar de una tarea a otra y para diferentes clientes. Por lo tanto, no tienen ocasión de desarrollar una carrera profesional, como hacen los empleados en empresas normales. Además, las posibilidades de formación son escasas o inexistentes y las oportunidades de desarrollar conocimientos o capacidades, menores. Estos problemas están más presentes en el trabajo en plataformas de baja cualificación, para el que no se requiere unas capacidades o unos conocimientos específicos. Para las personas con ciertas competencias técnicas y para las profesiones creativas, los estudios muestran que este problema es menos pronunciado. Estos trabajadores

parecen ser más conscientes del riesgo y a menudo intentan ir desarrollando algún tipo de cartera a través de las tareas que realizan, lo que les permite cierta progresión (Kilhoffer et al., 2019; Larke et al., 2019).

También se constatan diferencias en el tiempo de trabajo comparado con el empleo regular. En teoría, suelen estar a menudo más presentes las ventajas de una mayor flexibilidad. Sin embargo, con mayor frecuencia los trabajadores de plataformas de baja cualificación sin competencias específicas se verán forzados a trabajar mucho tiempo y rápido en una tarea para poder pasar a la siguiente cuanto antes. Otro problema que surge es que, a menudo, no existen tareas suficientes en ciertos tipos de trabajo en plataformas, lo que obliga a las personas a aceptar lo que haya disponible en ciertos momentos. Todo lo anterior puede provocar que el tiempo de trabajo se vuelva altamente fragmentado y se cuente con una distribución irregular del trabajo con picos y valles.

### 8.3.6 La representación

Por su estatus y la frecuente falta de claridad sobre el tema, los trabajadores de plataformas también tienen un problema de representación. Los derechos cuando se trabaja por cuenta propia no son los mismos que cuando se trabajaba por cuenta ajena. Los canales que se pueden emplear para hacer oír nuestra voz o para poder influir no son siempre evidentes.

También los sindicatos ven dificultado el acceso a los trabajadores de plataformas, por la naturaleza variante del trabajo y por la zona gris en la que se encuentran por su estatus.

Además, sobre todo en línea, el trabajador de plataforma digital tiene poco contacto con “colegas” o con otros trabajadores. La naturaleza solitaria dificulta que trabajadores de plataformas de ciertos sectores puedan organizarse y hacer oír su voz. Se han realizado esfuerzos para crear

formas de representación sobre todo en los casos de trabajo in situ (véase más adelante), sector en el que el problema de los falsos autónomos es mayor.

## 8.4 Las oportunidades en el trabajo en plataformas para personas con discapacidad

Las formas actuales de trabajo en plataformas entrañan una serie de riesgos y problemas, como es evidente. Sin embargo, también ofrecen ventajas que permiten eliminar algunos de los obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad.

La discriminación es un primer aspecto que el trabajo en plataformas, por su misma naturaleza, puede ayudar a atajar. Uno de los elementos humanos más subjetivos en el proceso de contratación se ve reemplazado por algoritmos. Normalmente no se requiere declarar el estado de salud al registrarse en una plataforma. Por lo tanto, no se corre el riesgo de verse discriminado por el empleador / la plataforma, puesto que no dispone de esa información. En las plataformas en las que el cliente o la plataforma asigna las tareas, se puede lograr una mayor igualdad, puesto que la discapacidad laboral no desempeña un papel a la hora de acceder a encargos. Los únicos factores determinantes suelen ser la calidad y la velocidad con la que se pueden ejecutar las tareas. Resulta, por tanto, crucial que el trabajador de plataforma digital con una discapacidad laboral pueda competir con otros, si no corre el riesgo de verse discriminado porque no ofrece el mismo nivel de productividad que otros. En ese caso, la ignorancia del empleador / de la plataforma puede tener un efecto negativo, puesto que desconocen la realidad y no pueden tenerla en cuenta. Aunque el empleador estuviera dispuesto a hacerlo, no existe la posibilidad de ofrecer un apoyo ni una adaptación al trabajador de la plataforma para mejorar la situación.

Otra ventaja es que son pocos los obstáculos para acceder a la economía de las plataformas. Su naturaleza y la organización del trabajo flexibles garantizan que sean pocos compromisos que se asumen entre el trabajador y el empleador / la plataforma. Si el trabajador de plataforma digital considera que la tarea es demasiado dura o no adecuada, las consecuencias serán menores que en un empleo regular. Además, también puede ofrecer la oportunidad de conocer diferentes puestos y tipos de trabajo. Se tiene la posibilidad de entrar en contacto con una gran variedad de trabajos, de forma mucho más rápida y probarlos, sin tener que superar grandes obstáculos. En el circuito normal, resulta mucho más difícil y normalmente se acaba empujando a las personas, automáticamente y con mayor rapidez, en una dirección concreta.

## **8.5 Los tipos de trabajo en plataformas y las oportunidades y los riesgos para las personas con discapacidad**

Resulta importante recalcar que existe una gran heterogeneidad en el trabajo en plataformas. Así que las ventajas y desventajas correspondientes para las personas con discapacidad pueden variar de forma considerable. A continuación, dividimos el trabajo en plataformas en dos tipos principales. Sin embargo, la forma y las condiciones que adopte finalmente un trabajo en una plataforma dependerá de múltiples factores y podrían darse diferencias considerables dentro de estas dos grandes categorías.

### **8.5.1 El trabajo en línea**

En este primer tipo, el trabajo se organiza a través de un perfil que crea la persona en una plataforma en línea. Se tiene la posibilidad de aceptar o no la tarea, en función de si parece adecuada o no. También se cuenta,



habitualmente, con un control considerable del tiempo de ejecución, siempre y cuando se respete el plazo.

Una característica muy importante del trabajo en línea para las personas con discapacidad es que pueden trabajar desde cualquier lugar y, si lo desean, completar la tarea en un entorno familiar, como en su casa.

En este sentido, la flexibilidad ofrece un potencial para las personas con discapacidad. En primer lugar, al buscar trabajo, la persona puede centrarse en las tareas que considera factibles. También puede planificar su ejecución en momentos que le resulten propicios. Por ejemplo, resultará más fácil combinar el trabajo con las consultas médicas o las terapias.

Otra ventaja importante de este tipo de trabajo es que resuelve automáticamente algunos problemas de movilidad de las personas con discapacidad. Además, puede ofrecer una solución para las personas con dificultades para interactuar socialmente o a las que les cuesta cambiar de entorno.

Una desventaja de este tipo de trabajo en plataformas es que el trabajador depende en gran medida del diseño y de la elaboración de la plataforma. Por ejemplo, en ocasiones, a las personas con discapacidad visual les puede resultar imposible participar en estas plataformas, porque no se han adaptado lo suficiente.

Una investigación de Estados Unidos analizó el perfil de las personas con discapacidad que realizan pequeñas tareas en línea a través de una plataforma. En cuanto al tipo de discapacidad, el grupo mostró ser bastante heterogéneo, con personas con discapacidad visual o auditiva, así como con discapacidad intelectual o problemas de aprendizaje. Sin embargo, la mayoría contaba con algún tipo de educación superior y, curiosamente, eran mayores de 50 años (Zyskowski et al., 2015).

Otra investigación a nivel europeo se centró en las ventajas y desventajas, basándose en entrevistas a expertos y a personas con discapacidad que trabajaban en plataformas. En general, se identificaba el potencial de las posibilidades que puede ofrecer el trabajo en plataformas para que las personas con discapacidad accedan a ingresos de forma independiente. Desempeña un papel importante la eliminación, al menos en parte, de las barreras físicas, así como de las relativas a la actitud y a la percepción de los empleadores. Por lo general, las personas no están obligadas a proporcionar información sobre su salud, lo que elimina el riesgo de discriminación (inconsciente). Además, también se consideran cruciales la flexibilidad en el horario de trabajo y la libertad de ubicación (se puede trabajar desde casa). Otro efecto indirecto es que las personas con discapacidad que trabajan en plataformas también las emplean más a su vez para contratar servicios, por ejemplo, para realizar ciertos trayectos (Kilhoffer et al., 2019).

Sin embargo, el estudio también arrojó algunas desventajas claras. Por ejemplo, en las entrevistas se destacó que el acceso a los canales digitales no es evidente para todos, sobre todo para las personas con discapacidad laboral. Esto no se debe solo a la naturaleza de su limitación, por ejemplo, una discapacidad visual, sino también a un nivel educativo de media inferior que sigue constituyendo una importante barrera para ciertos grupos. En las entrevistas quedó patente que las desventajas no solo se presentan en el ámbito tecnológico e informático.

Otro punto que se destacó es que en el desarrollo de las plataformas digitales se presta mucha atención y tiempo a asegurar que la interfaz resulte fácil de usar y sea accesible para los consumidores de los servicios. Sin embargo, no siempre se hace lo mismo para los trabajadores de las plataformas. Al parecer, en el desarrollo de una plataforma, la accesibilidad digital de los trabajadores se considera más bien como un coste sin beneficios demostrables. La demanda es tan baja que, por el momento, no compensan los posibles beneficios para los programadores y operadores de las plataformas que podría ofrecer una mayor accesibilidad a los trabajadores (Kilhoffer et al., 2019).

La situación económica, a menudo precaria, en la que se encuentran muchas personas con discapacidad también puede constituir un obstáculo, puesto que impide equiparse para poder trabajar desde casa y de forma completamente digital. Sin embargo, las personas se mostraban bastante optimistas, puesto que el desarrollo tecnológico hace que estos equipos resulten cada vez más baratos.

Por último, también se plantea el riesgo de aislamiento social. El trabajo fuera de casa proporciona la oportunidad de establecer contactos sociales y de participar en la sociedad. Cuando se trabaja todo el tiempo en casa, se pierde esta ventaja. Se podría argumentar, sin embargo, que también se pueden establecer contactos sociales virtuales.

Otro problema podría ser la generación de cierta segregación, con el riesgo de que algunos grupos sean prácticamente invisibles y pierdan así la oportunidad de hacer oír su voz en la sociedad. Podría ir en contra del esfuerzo de dar a conocer a las personas con discapacidad y de promocionar su potencial para el empleo.

### **8.5.2 El trabajo 'in situ'**

En la bibliografía aparece otro tipo de trabajo en plataformas que se describe como "trabajo in situ". Se trata de trabajar en un lugar concreto para uno o varios clientes. En función de la plataforma, el trabajo se asigna automáticamente cuando alguien es miembro o el trabajador o el cliente tienen la posibilidad de proceder a la selección. Este aspecto tiene un claro impacto sobre la flexibilidad del trabajador de la plataforma. Las ventajas del trabajo en línea para las personas con movilidad reducida y ciertos problemas sociales que comentábamos anteriormente desaparecen en este tipo de trabajo en plataformas, puesto que los trabajadores deben personificarse en el lugar de trabajo. Para las personas con discapacidad visual o auditiva, una vez más, la plataforma deberá estar adaptada a sus necesidades para poder participar.

Como sucede con el grupo más amplio de trabajadores de plataformas, el estatus que se otorga a las personas sigue siendo muy importante para la calidad y la sostenibilidad de su trabajo. En este caso también encontramos una heterogeneidad considerable. Por ejemplo, existen plataformas en las que se contrata a las personas como empleados, mientras que en otras realizan las mismas tareas como autónomos. Como es evidente, las diferencias son considerables en cuanto a la remuneración y a la protección social. Además, cuando se trabaja por cuenta ajena, normalmente se tiene derecho a una protección adicional en el Estado del bienestar o relacionadas con la salud o se puede acceder a ciertas prestaciones. Todo esto suele ser mucho menos habitual cuando se trabaja por cuenta propia. El debate sobre el estatus de los trabajadores de plataformas digitales resulta aún más importante para las personas con discapacidad laboral (Kilhoffer et al., 2019).

## 8.6 Buenas prácticas

Una serie de operadores de plataformas digitales han realizado esfuerzos para aumentar la accesibilidad de las personas con discapacidad. A continuación, presentamos brevemente algunos ejemplos.

### 8.6.1 Uber

El modelo de negocios de Uber es poner en contacto a sus conductores autónomos (o empleados en algunos países) con consumidores que buscan transporte. En el sistema flexible de Uber los conductores pueden conectarse y desconectarse directamente, por lo que el concepto ofrece oportunidades a las personas con discapacidad.

Uber también se ha centrado en mejorar la accesibilidad tanto de usuarios como de conductores. Por ejemplo, se ha asegurado que sus diferentes sitios web cumplan las llamadas WCAG (directrices para la

accesibilidad al contenido de páginas web), un conjunto de normas que garantizan una amplia accesibilidad del contenido en línea. Además, se han introducido canales que pueden utilizar las personas con discapacidad, si detectan información que no resulta accesible.

Concretamente para los conductores con discapacidad laboral, se han introducido facilidades para las personas con discapacidad auditiva. Si se desea es posible visualizar algunas señales auditivas de la app (por ejemplo, cuando llega un cliente). También existe la opción de apagar el acceso al teléfono del conductor y dejar que el cliente comunique a través de mensaje de texto. Se proporciona también la notificación al cliente de que su conductor tiene una discapacidad auditiva.

Gracias a estas medidas, alrededor de 6.000 conductores con discapacidad auditiva trabajan actualmente para Uber en Estados Unidos. En Europa también están trabajando de esta forma varios miles de conductores. Además, Uber está organizando campañas para concienciar sobre las discapacidades auditivas y trabaja con organizaciones de beneficiarios para mejorar los servicios, tanto para los usuarios como para los conductores con estos problemas (Kilhoffer et al., 2019).

## 8.6.2 Ilunion

Ilunion es una organización que opera principalmente en España. Se centra en la correspondencia de la oferta y la demanda de trabajo a través de una plataforma y está activa en los sectores de la producción, la distribución y la salud, entre otros. Se presta mucha atención al empleo de personas con discapacidad. Se las contrata como empleadas de Ilunion y desempeñan tareas para diferentes clientes. En total, un 40% de la plantilla cuenta con algún tipo de discapacidad. En función del empleado y del encargo, se realiza la tarea en las instalaciones del cliente o desde casa.

Además, se proporciona formación para los empleados tanto en habilidades técnicas como sociales. También se ofrece un asesoramiento a las empresas para evaluar y mejorar su política en materia de discapacidades laborales en el lugar de trabajo. Las tareas de consultoría también las realizan, en parte, personas con discapacidad.

El empleo a través de Ilunion ofrece una serie de ventajas. La organización trabaja de forma activa en la generación de empleo cualitativo para personas con discapacidad. También anima y apoya a las empresas para que sean más inclusivas y socialmente responsables.

En sentido estricto, Ilunion no es una mera plataforma en línea, sino que opera de forma mucho más amplia. Sin embargo, la organización intenta utilizar la tecnología lo máximo posible para permitir a las personas con discapacidad participar en el mercado laboral (Kilhoffer et al., 2019).

## 8.7 Conclusión

Resumiendo, el trabajo en plataformas puede ofrecer una serie de oportunidades a las personas con discapacidad en su camino hacia el empleo.

Para las personas con un perfil sólido en el mercado laboral, el trabajo en plataformas ofrece ventajas claras. Si se cuenta con las competencias demandadas por el mercado laboral resulta ventajoso. Por ejemplo, en una situación ideal, se puede aprovechar la mayor flexibilidad en la selección de tareas y en su contenido para adaptar el trabajo a las propias necesidades y deseos. Se puede evaluar qué tareas resultan adecuadas y realistas y realizarlas en momentos concretos del día de forma más flexible que en un empleo normal.

También en los casos en los que el cliente o la plataforma asignan las tareas y en las que se requieren conocimientos o competencias menos específicas aparecen ventajas potenciales para las personas con discapa-

cidad. Sin embargo, una condición esencial es que puedan competir con otras personas en la plataforma más o menos en pie de igualdad. Si el resultado final es el único factor de empleo, se elimina la discriminación, pero conlleva ciertos riesgos.

Para las personas más alejadas del mercado laboral, las plataformas pueden constituir un terreno de prueba para entrar en contacto con diferentes tipos de trabajo. Además, permite aprender de forma más independiente a través de la experiencia y familiarizarse con ciertos entornos laborales. La naturaleza flexible y temporal del trabajo en plataformas ofrece un claro potencial en este sentido, puesto que un “fracaso” tendrá consecuencias menores.

Sin embargo, es importante destacar que estas ventajas y oportunidades siguen estando acompañadas de un gran número de desventajas y riesgos, sobre todo los asociados al trabajo en plataformas. Se aplican a todo el grupo de trabajadores de plataformas digitales, pero pueden tener consecuencias negativas para las personas con discapacidad laboral, por su situación, por lo general, más precaria.

Un obstáculo importante en este sentido es el estatus de los trabajadores de plataformas, al ser muchos de ellos autónomos. Puede conllevar toda una serie de consecuencias negativas. Por ejemplo, contarán con una protección menor en diferentes áreas y tendrán menos oportunidades de organizarse y de hacer oír su voz en la organización, además de no poder acumular derechos sociales en el mismo grado.

Además, las ventajas de una flexibilidad y una autonomía teóricamente mayor parecen aplicarse principalmente a las personas con un perfil más sólido en el mercado laboral. Cuando no se cuenta con ventajas distintivas, la situación es mucho más difícil y se ven forzadas a aceptar ciertas tareas que no será completamente adecuadas o realistas o más difíciles de encajar en la vida cotidiana.

Además, las oportunidades de acceder a un empleo sostenible se distribuyen de forma desigual. Prácticamente no hay ninguna indicación de que el trabajo a través de la economía de plataformas aumente las oportunidades de acceder a un empleo sostenible más adelante. Solo los perfiles más sólidos tendrán la oportunidad de convertir las tareas en elementos que alimenten su cartera. En el trabajo de baja cualificación, esto sucederá mucho menos. Las posibilidades de validar las tareas realizadas son limitadas. Además, las plataformas, prácticamente, no ofrecen formación para adquirir nuevas capacidades.

También existen grandes diferencias en el entorno de trabajo en función del perfil del trabajador. Cuando se cuenta con las competencias y el equipo para realizar tareas desde casa, se presentan ventajas para las personas de movilidad reducida o con ciertas barreras sociales. Sucede en el caso de tareas más especializadas y se requiere al menos un equipo básico, lo que exige, a su vez, cierta inversión. Para las personas que trabajan in situ a través de las plataformas, garantizar un entorno de trabajo adecuado y seguro resulta mucho más complejo. El control del cliente / la plataforma es mucho menor y en el caso del empleo de autónomos la obligación legal también es, a menudo, menor.

Como sucede con todos los trabajadores de plataformas, se deben eliminar muchos obstáculos y proceder a una regulación para que el trabajo en plataformas se convierta en una opción válida para un grupo más amplio de personas con discapacidad. Concretamente, el estatus poco claro y la falta de supervisión resultan problemáticos para un grupo en el que la seguridad y la orientación son fundamentales. Por lo general, frente a las desventajas, solo compensarán las ventajas, como una mayor autonomía y flexibilidad y una menor discriminación, para un grupo específico de personas con competencias y conocimientos demandados por el mercado laboral. Por ejemplo, para los especialistas informáticos con limitaciones de movilidad o para contables con ciertos problemas sociales, el “trabajo en línea” puede ofrecer un ingreso como autónomos. Incluso para estos perfiles más sólidos en el mercado laboral, no se puede obviar



el peligro de un trabajo desde casa permanente y solitario. Sin embargo, para el grupo más amplio de personas con discapacidad, el marco y la red de seguridad del trabajo en plataformas sigue siendo demasiado limitado para ofrecer más que un terreno de pruebas para entrar en contacto con muchas tareas y trabajos diferentes en un breve período de tiempo.

Los estudios de caso comentados son pasos en la buena dirección para las personas con discapacidad y para la economía de plataformas. Lazan un mensaje importante las iniciativas como las de plataformas prominentes y grandes como Uber de trabajar el tema de la inclusividad de las personas con discapacidad auditiva. Sin embargo, no se puede ignorar la situación precaria en la que a menudo trabajan los conductores de Uber. Por su parte, Ilunion presenta un ejemplo muy diferente. Empieza desde una perspectiva social y se fija explícitamente el objetivo de ayudar a las personas con discapacidad a recibir una remuneración. Con este fin, se intenta emplear al máximo las tecnologías modernas para una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda. Además, también ofrece formación, orientación y coaching dentro de la organización. Resulta crucial el hecho de que los beneficios no sean el único objetivo final en Ilunion, sino también un espíritu empresarial socialmente responsable. Sin embargo, esto no es así en la gran mayoría de las plataformas actuales.

## 9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el capítulo final del presente estudio resumimos los puntos principales de los diferentes casos. El capítulo presenta recomendaciones relativas a la demanda (empleadores) y a la oferta (empleados).

### 9.1 La demanda

#### 9.1.1 La promoción de un cambio de mentalidad entre los empleadores

Un factor crucial en las políticas de empleo para las personas con discapacidad es apoyar y promover la demanda. En los últimos años, varias buenas prácticas muestran que los empleadores están dispuestos a dar una oportunidad a personas algo alejadas del mercado laboral. Sin embargo, esta mentalidad inclusiva aún no está presente en todas partes y son pocas las empresas con políticas proactivas sobre discapacidades laborales entre su personal (OCDE 2013).

Solo por la incertidumbre asociada a la contratación de una persona con discapacidad muchos empleadores deciden no dar el salto. Interrogantes sobre la productividad, el absentismo y la necesidad de apoyo desempeñan, con toda probabilidad, un papel para cualquier empleador que esté considerando contratar a alguien con una discapacidad. Además de la información, la comunicación resulta crucial en este sentido. Un punto de contacto accesible y claro puede constituir un primer paso esencial, como muestran muchas de las diferentes iniciativas que hemos comentado. Muchas se centran en la comunicación, así como en un mejor flujo de información. No se puede esperar que cada empleador conozca toda la normativa ni todos los procedimientos relativos al empleo de personas con discapacidad y mantenerse al día. Una información incompleta o

poco clara podría resultar nefasta, con la consecuente pérdida de oportunidades. Además, solo serviría para que los empleadores pusieran aún más pegos al acceso.

### 9.1.1.1 Desarrollar un punto de contacto único para los empleadores con información accesible y comprensible

Un objetivo importante de los proyectos OTE/OSKU era reducir la complejidad del sistema a través de la proporción de información de forma accesible. En Finlandia, a nivel local se utilizaron los coordinadores de capacidad laboral. En el caso de los empleadores, la persona más relevante es el coordinador de capacidad laboral en los departamentos de recursos humanos. Se trata de la persona formada en normativas y herramientas de apoyo y, por lo tanto, que puede informar tanto al empleado como al empleador. Las evaluaciones realizadas sobre el funcionamiento del sistema de coordinadores de capacidad laboral mostraron que las empresas que usaban esta figura:

- Aumentaron su enfoque basado en acciones preventivas en el área de políticas de discapacidad ocupacional;
- Recurrieron más al cambio de puesto dentro de la empresa;
- Emplearon con mayor frecuencia la rehabilitación basada en el trabajo;
- Alcanzaron una mejor cooperación dentro y fuera de la empresa;
- Evolucionaron de un enfoque centrado en los problemas a uno enfocado hacia las soluciones.

En el proyecto sueco SIUS, basado en el empleo con apoyo, el punto de contacto del empleador era claramente el consultor SIUS. Antes de la contratación, el consultor revisa una serie de pasos con el demandante de

empleo y el empleador para que ambas partes dispongan de la misma información. El consultor SIUS desempeña un papel importante en los primeros contactos con el empleador. Resulta fundamental explicar claramente cuál es el apoyo disponible, puesto que, para muchos empleadores, es un factor decisivo en la decisión de seguir adelante con la contratación o las prácticas. El apoyo está compuesto por medidas como la subvención de costes y el reembolso de adaptaciones en el lugar de trabajo.

En Francia, la Ley sobre el Futuro Profesional estipula, entre otros, que las empresas más grandes deben designar a una persona de contacto en su empresa. Esta función también puede servir como fuente de información para los empleadores. La implementación de este rol en las empresas sigue siendo muy nuevo, así que su impacto aún no está muy claro. Sin embargo, puede resultar beneficioso contar con una persona en la empresa que conoce el tema y que tiene algo de formación en la materia (formación proporcionada por los servicios de empleo relevantes en Francia).

En los tres casos nacionales analizados, se utilizó un punto de contacto para brindar apoyo al empleador si surgían preguntas o problemas. En Finlandia y Suecia, se emplearon servicios externos para este fin; en Francia, se trata de un miembro del personal formado en la materia y que tiene la posibilidad de especializarse aún más. Sin embargo, es importante que la persona de contacto resulte fácilmente accesible para el empleador, tenga una buena visión general del apoyo disponible para las personas con discapacidad y cuente con un buen conocimiento del nivel local.

### 9.1.1.2 Aumentar la información en línea para los empleadores

Un segundo subproyecto finlandés se centró en una forma diferente de proporcionar información a los empleadores a través de la creación de una plataforma en línea con información completa y accesible. Se pro-

porciona una panorámica general del apoyo disponible, así como información sobre los actores y los procedimientos correspondientes.

La eliminación de obstáculos y una visión completa de las medidas de apoyo y de los actores presentes sobre el terreno también es algo que puede resultar interesante para los empleadores. Actualmente, la información sigue estando fragmentada y se requiere un conocimiento anterior para contar con una perspectiva general de las diferentes medidas. Esto puede constituir una barrera importante para algunos empleadores con menos motivación intrínseca para dar una oportunidad a las personas con discapacidad en su empresa.

### 9.1.1.3 Reducir los „riesgos“ para los empleadores

En los Países Bajos, la percepción de que contratar a personas con discapacidad entraña mayores riesgos se abordó a través de una política de riesgo cero con la que se reembolsaba a los empleadores los costes laborales si una persona con discapacidad está ausente por enfermedad. La política constituye uno de los componentes de la Ley de Participación, considerada de forma bastante unánime como un instrumento positivo por las diferentes partes interesadas.

Según una investigación reciente, para una cuarta parte de los empleadores encuestados la política de riesgo cero ha contribuido a convencerles de que contrataran a candidatos con discapacidad. Sin embargo, el estudio mostró que el concepto es aún bastante desconocido por parte de los empleadores y de los candidatos. Entre los empleadores, tan solo la mitad de los encuestados conocía la medida. Comunicar sobre medidas tan favorables y mostrarlas parece al menos tan importante como su introducción. Además, se constató que el impacto positivo era aún mayor cuando se utilizaba dicha política en combinación con otras medidas como las subvenciones del coste salarial o la exención del pago del salario, el acompañamiento laboral, las adaptaciones en el lugar de trabajo y/o la contratación en período de prueba. En general, de los empleados

encuestados, un 35% indicó que pensaba que la política de riesgo cero tuvo una influencia positiva en la decisión del empleador.

### **9.1.2 La mejora de la percepción de los empleadores sobre la discapacidad en el trabajo**

Una información clara y accesible puede constituir una primera condición importante para promover el progreso en la participación. De acuerdo con el punto anterior sobre un “cambio de mentalidad”, se debe destacar más el valor añadido y el potencial de las personas con discapacidad y el foco debe pasar de “cuáles son los problemas” a “cuáles son las posibilidades y las oportunidades”.

#### **9.1.2.1 Campañas mediáticas para incidir sobre la percepción de los empleadores**

Debido a muchos factores, como la ausencia de información, pero también la estigmatización y la falta de experiencia, muchos empleadores no han dado aún pasos para contratar a personas con discapacidad. Con frecuencia se percibe que no hay posibilidades en el entorno laboral existente para que las personas con discapacidad puedan participar de forma productiva.

En Finlandia, se dedicaron campañas mediáticas a la creación de una percepción más positiva del grupo objetivo en relación con la participación en el mercado laboral. Investigaciones anteriores mostraron que la percepción de los empresarios finlandeses hace más de 10 años era, a menudo, muy negativa sobre el valor añadido de las personas con discapacidad en el trabajo.

El objetivo de la campaña fue principalmente un cambio de mentalidad, para que se consideraran primero las capacidades de las personas con discapacidad, en vez de su enfermedad o sus limitaciones. En la campaña

se presentaron empleadores que constituían buenos ejemplos. Estos explicaban cómo habían abordado la implementación de una política de contratación inclusiva y los beneficios que habían extraído.

Otro aspecto que se recalcó claramente en la campaña mediática fue la utilidad del trabajo a tiempo parcial como instrumento para activar e integrar o reintegrar.

Se recabaron ejemplos instructivos y se pusieron a disposición en línea. El objetivo era informar e inspirar tanto a los empleadores como a los empleados. En una encuesta de 2017 un 80% de los empleadores se mostró favorable al empleo (a tiempo parcial) de personas con discapacidad, resultado que se consideró una mejora, si se compara con la encuesta realizada 10 años antes.

### 9.1.2.2 Fijar objetivos cuantificables y promoverlos de forma amplia

En los Países Bajos, en la Ley de Participación no aparecía una campaña mediática precisa como objetivo explícito. Sin embargo, se trata de un tema que a menudo recibe atención mediática por la polémica que genera. Por otra parte, varias organizaciones de beneficiarios han realizado campañas activas y deliberadas para fomentar el debate público y para que se aborden sus preocupaciones.

La descentralización de la Ley de Participación acercó más el tema al nivel local y ahora se debate más a nivel municipal. Prueba de ello es el elevado número de evaluaciones que llevan a cabo diferentes municipios, así como los experimentos regionales que han iniciado algunos (ej. Apeldoorn, Ámsterdam. etc.). Sin embargo, en otras áreas esta descentralización ha tenido un impacto claramente negativo.

Por último, la naturaleza numérica de una medida como el Acuerdo Laboral (incluidas las evaluaciones anuales y las actualizaciones) se presta fácilmente a una traducción en el debate público con cifras claras que al-

canzar. Los problemas con la política y su implementación pueden identificarse más fácilmente, si se pueden cuantificar con claridad. Pese a los defectos de una medida como el Acuerdo Laboral, permite al menos colocar el tema y los posibles problemas sobre la mesa.

### **9.1.3 El aumento del valor del empleo a tiempo parcial como herramienta de inclusión**

Los horizontes de los empleadores se pueden ampliar aún más en lo relativo al diseño y a la organización del trabajo. Se debe seguir enfatizando el potencial del trabajo a tiempo parcial y se debe presentar más bien como una oportunidad y no tanto como una limitación.

Además, se debe lograr un cambio de mentalidad en los empleadores incluso antes del proceso de contratación. Las vacantes se siguen centrado con demasiada frecuencia en la imagen del candidato ideal y constituyen una barrera importante.

Instrumentos como el *job carving* (adaptar un puesto a medida) deben estar más presentes, puesto que siguen siendo muy desconocidos por parte de los empleadores. Un empleado potencial con discapacidad laboral puede realizar de forma muy adecuada un gran número de tareas de un puesto vacante, pero tener alguna dificultad con alguna concreta. Se puede abordar de forma más flexible y encontrar una división alternativa de las tareas, logrando, al final, una situación beneficiosa tanto para el empleado como para el empleador.

Las políticas se deben centrar más en este tipo de medidas y tener más en cuenta este tipo de flexibilidad.



### 9.1.3.1 Las campañas mediáticas dirigidas a los empleadores para promover una mejor percepción de las oportunidades de trabajo a tiempo parcial

Los proyectos finlandeses OSKU y OTE se dirigen concretamente a la promoción del empleo a tiempo parcial. Se trata de un elemento claramente destacado en las campañas mediáticas (véase más arriba). Se recalcaron las oportunidades del trabajo a tiempo parcial, en vez de la visión más tradicional del trabajo a tiempo parcial como alternativa cuando alguien no puede trabajar a tiempo completo. Se presentaron ejemplos positivos y se divulgaron a través de diferentes canales mediáticos. Se trata de una primera forma global de generar una mayor conciencia.

### 9.1.3.2 Job carving (adaptar un puesto a medida) como herramienta para un trabajo a tiempo parcial más realista

El trabajo a tiempo parcial es un aspecto importante del método más amplio de empleo con apoyo y forma parte también del proyecto SIUS sueco.

El principio de “primero colocar y luego formar” se basa en una serie de pasos rápidos para acceder a un empleo y el trabajo a tiempo parcial constituye un instrumento importante porque convierte en más viable la participación del demandante de empleo.

Job carving (adaptar un puesto a medida) es otro aspecto fundamental y, a menudo, se ofrece en las primeras conversaciones exploratorias entre el empleador, el consultor SIUS y el demandante de empleo. Junto con el consultor, el demandante de empleo prepara una presentación sobre su persona, así como sobre sus capacidades y posibilidades. A partir de ahí, se analizan los aspectos del empleo que resultan realistas y los que no. A menudo se filtran algunas de las tareas de un puesto para crear un nuevo empleo a tiempo parcial.

## 9.1.4 Las oportunidades de la innovación tecnológica

Evoluciones como la robotización y la digitalización pueden ayudar a reducir los obstáculos para que los demandantes de empleo y los empleados accedan a ciertos puestos.

Sin embargo, no se puede negar que estos cambios también acabarán con ciertos empleos o provocarán su deslocalización, una evolución patente en algunos sectores.

El uso de herramientas de apoyo robotizadas y digitales no siempre facilitan la activación y la reintegración. Todo depende de la voluntad de compromiso del empleador y varios factores entran en juego. Los demandantes de empleo/empleados menos competitivos se encontrarán con empleadores que piensan que la opción preferente es contratar a una persona sin discapacidad laboral.

Un elemento adicional esencial es que las personas con discapacidad laboral (entre otras), con mayor frecuencia, no están cualificadas y/o solo son capaces de realizar trabajo no cualificado. Se trata de un factor que habría que abordar cuidadosamente cuando se formulen las políticas y se despliegue la tecnología para evitar que se conforme un grupo de “perdedores”, como sucede con la globalización.

### 9.1.4.1 El enfoque proactivo en el ámbito de la evolución tecnológica y de las personas con discapacidad

Por las evoluciones anteriormente mencionadas y el contexto de las personas con discapacidad, resulta deseable utilizar los diferentes avances tecnológicos.

El proyecto francés Humanlab es un ejemplo concreto contemporáneo cuyo objetivo es aprovechar las ventajas que presenta la innovación tec-

nológica para el empleo de las personas con discapacidad. Un uso así de la tecnología ofrece una serie de ventajas claras para todas las partes involucradas (incluso aunque sea a pequeña escala). (1) Las personas con discapacidad pudieron participar en proyectos que mejoraron su situación individual gracias a herramientas hechas a medida. (2) Además, aprendieron también competencias técnicas y digitales altamente demandadas en el mercado laboral. (3) Por otra parte, algunas empresas tecnológicas entraron en contacto con el grupo objetivo y descubrieron su potencial laboral para cubrir perfiles que están buscando relacionados con profesiones para las que hay escasez de mano de obra. (4) Por último, los conocimientos desarrollados siguen estando accesibles en abierto y otras personas con discapacidad en una situación similar pueden potencialmente beneficiarse de las soluciones.

En este sentido, no solo el proyecto mismo, sino también la decisión de Agefiph de participar han resultado interesante e importantes. A menudo el desarrollo de herramientas tecnológicas de este tipo permanece centrado en el contexto médico / de cuidados para apoyar a las personas con sus actividades cotidianas. Sin embargo, en este caso se prestó especial hincapié en el aspecto laboral.

Resulta importante que se promueva y se aliente en el futuro la cooperación entre la tecnología y los actores del mercado laboral.

Al igual que los empleadores, los empleados y los parados deben cambiar de mentalidad y también se debe animar a las empresas tecnológicas a ofrecer productos y servicios inclusivos. Para ello, hay que generar un potencial económico suficiente, por ejemplo, a través de la financiación del Estado del desarrollo de ciertos productos y servicios. En Francia, se llevó a cabo a través del proyecto Handinnov, en cooperación con Agefiph, Pôle Emploi y varias empresas privadas. Al ofrecer fuentes de financiación, se pueden impulsar avances tecnológicos a mayor escala, a diferencia de lo que pueden realizar individuos y organizaciones basándose solo en su

motivación intrínseca. Además, ofrece a las personas y/o organizaciones la oportunidad de ver que su compromiso se ve recompensado, por lo que se profesionalizan.

Un ejemplo interesante que muestra la necesidad de un cambio de mentalidad en esta área es el uso de cobots. Estos robots colaborativos se utilizan con éxito en ciertas empresas adaptadas. Ofrecen un gran potencial en el ámbito tecnológico. Sin embargo, en la economía regular el uso de cobots se centra en el aumento de la productividad y de la ergonomía. Desde el punto de vista tecnológico, podrían facilitar una mayor participación, pero aún no se ha logrado en la economía real un auténtico cambio de mentalidad relativo a su uso.

Si no se persigue de forma proactiva una promoción suficiente del vínculo entre la tecnología y la inclusión, se corre el riesgo de que el progreso tecnológico se emplee principalmente para incrementar la eficacia en el trabajo, en vez de como una forma de impulsar la participación de más personas.

#### **9.1.4.2 Crear un marco flexible para el uso de herramientas tecnológicas y promover la cooperación en el sector tecnológico**

Para lograr un enfoque proactivo relativo a la tecnología se requiere un marco flexible que pueda responder a los rápidos cambios y avances tecnológicos. Además, en el futuro estas herramientas adoptarán cada vez perspectivas más diversas y provendrán también de fabricantes o de proyectos pequeños y menos conocidos. Las herramientas de producción de alta tecnología cada vez están más accesibles para un amplio grupo de emprendedores y ya no quedan reservadas a los grandes actores industriales.

Un ejemplo concreto sería el proyecto francés Human Labs/My Human Kit, en el que se han desarrollado un gran número de herramientas tec-

nológicas para casos específicos de personas con discapacidad en un período de tiempo relativamente breve. Por lo tanto, resulta esencial que las políticas en torno a este tema estén bien preparadas para seguir estas evoluciones y ofrezcan un buen marco con suficiente flexibilidad para responder ante las innovaciones. Se debe evitar que la burocracia y las normativas vayan en contra de la amortización y de la implementación de nuevas ayudas tecnológicas. El papel de los Servicios Públicos de Empleo nacionales resulta crucial; el reto de estas organizaciones es ser lo suficientemente conscientes de las innovaciones, así como de su potencial utilidad en los centros de trabajo como forma de ayuda tecnológica.

Tendría sentido, por lo tanto, trabajar más estrechamente con los fabricantes, como se ha hecho en Francia. Por ejemplo, el proyecto Human Lab existía varios años antes de la creación de Agefiph. Sin embargo, la colaboración directa de Agefiph y la inclusión de Human Lab en el proyecto Handinnov permitió su promoción a mayor escala, así como el mantenimiento de su vinculación al trabajo. Para ambas partes la cooperación ofrece claras ventajas. Human Lab puede contar con una fuente de financiación estable y Agefiph tiene una visión más clara de las operaciones de Human Lab y de las últimas innovaciones en el ámbito del apoyo tecnológico. Estos proyectos de financiación cuentan, por lo tanto, con potencial a corto y a largo plazo.

El uso y la promoción de estas innovaciones tecnológicas también desempeña una función importante en la creación de un mercado para los productores. Las personas pueden recurrir a ayudas tecnológicas sin problemas y de forma correcta y el aumento de la demanda alienta, a su vez, a las empresas a utilizarlas y a especializarse aún más. Al final se consiguen aumentos de eficacia, innovación y productos más baratos que benefician al usuario final.

### 9.1.4.3 Optimizar el aumento del potencial del „job carving“ por cambios tecnológicos

Debido a la evolución continua de la tecnología, algunos tipos de apoyo resultarán aún más importantes, entre otros las posibilidades de adaptar un puesto a medida (a tiempo parcial o no).

En el futuro, el progreso tecnológico hará que cada vez se dependa más de las máquinas para compensar ciertas limitaciones o para impulsar los resultados laborales, cuando se adapten o se transfieran tareas.

Como consecuencia, cobrará mayor protagonismo la subvención de adaptaciones técnicas en los centros de trabajo. Las posibilidades de contar con ayudas tecnológicas no harán más que aumentar en el futuro y se aplicarán de forma individual con mayor rapidez.

### 9.1.5 Los incentivos adicionales para los empleadores

En varios de los casos nacionales estudiados se utilizan incentivos financieros para promover la contratación y para introducir factores adicionales para que los empleadores piensen de forma más inclusiva a la hora de elegir a un candidato. Casos así buscan reducir las barreras para los empleadores, pero al final la contratación dependerá en gran medida de la buena voluntad del empleador y/o de su propia percepción del valor añadido de una persona con discapacidad como empleado.

La compensación financiera cuando se contrata a empleados distanciados del mercado laboral puede constituir otro incentivo para el empleador.

Otros elementos como las cuotas vinculadas a tasas o a prestaciones también pueden desempeñar esta función o actuar como obligación. Sin embargo, se recomienda cautela en el uso de estas medidas, puesto que

los elementos motivadores extrínsecos de los empleadores siempre deben desempeñar un papel secundario. Si no existe una motivación intrínseca por parte del empleador para adoptar una política inclusiva de contratación, se corre el riesgo de que tenga un impacto sobre la orientación, la cooperación y el compañerismo en relación con el empleado. Ese sería el argumento en contra de este tipo de políticas, si lo que se busca es la sostenibilidad y la calidad del trabajo. Sin embargo, los casos nacionales y las investigaciones académicas dejan patente el potencial de las cuotas. Los estudios muestran que existe cierta correlación entre los países que puntúan bien en la tasa de empleo de las personas con discapacidad y la aplicación de cuotas. Además, también se presentan ventajas reales, puesto que el tema queda colocado en la agenda de los empleadores, lo que puede ofrecer beneficios a largo plazo.

Una alternativa es el uso de criterios sociales en los concursos públicos. No se trata de un concepto nuevo, pero existe un margen potencial de crecimiento considerable en varios países. Es importante que este instrumento se utilice para animar a los empleadores a dar una oportunidad a las personas con discapacidad dentro de su empresa. Desde el punto de vista político, el énfasis debe ser un empleo de calidad a largo plazo dentro de la economía regular y que vaya más allá de la duración del contrato con el Estado.

En cualquier caso, es importante que se proporcionen unas medidas de apoyo suficientes para asegurarse de que la persona con discapacidad y el empleador reciban un respaldo suficiente (orientación y ayudas financieras).

#### **9.1.5.1 La exploración de los beneficios potenciales de la contratación (más allá de una mera compensación)**

Desde el 1 de enero de 2018, se aplica una ventaja relativa al coste salarial en los Países Bajos, mediante la cual el empleador recibe una cantidad fija por cada hora que emplea a una persona con discapacidad. Actual-

mente, la cantidad es de 3,05 euros / hora por persona con discapacidad laboral, con un tope máximo de 6.000 euros al año por empleado.

En Finlandia, existe una medida que otorga a los empleadores una reducción de sus contribuciones a la seguridad social, si contratan a una persona desempleada desde hace más de dos años (entre las que suelen figurar muchas personas con discapacidad).

También en Francia se proporciona compensación en el marco de la Ley 2005-102. Un empleador tiene derecho a recibir una compensación, si emplea a una persona con discapacidad laboral durante al menos 12 meses. Como sucede en otros casos, no es fácil demostrar el efecto de esta medida, puesto que siempre forma parte de un paquete más amplio de medidas. De ahí la dificultad de evaluar su valor añadido, sobre todo si se tienen en cuenta las objeciones relativas a la motivación intrínseca frente a la motivación extrínseca. Sin embargo, es posible que estos elementos sirvan para incentivar a empleadores a contratar a personas con discapacidad, aunque sea por una motivación algo extrínseca. Cuando adquieren más experiencia (positiva) y conocimientos, pueden luego proceder a contrataciones por razones más intrínsecas. De esta forma se puede superar la reticencia de los empleadores por la falta de experiencia con el grupo objetivo.

Por último, tan importante como la correcta ejecución es que las partes involucradas conozcan las medidas de apoyo existentes incluso antes de iniciar el proceso de contratación. Las personas desempleadas pueden aludir a ellas cuando presenten su candidatura y los empleadores las pueden tener en consideración en sus procesos de selección.

### 9.1.5.2 Un mayor uso de criterios sociales en los procesos de licitación públicos

Los criterios sociales en las adjudicaciones públicas se consideran cada vez más como un buen sistema para integrar de forma estructural a las



personas con discapacidad en nuevos centros de trabajo. La medida no se abordó de forma concreta en ninguno de los casos analizados. Sin embargo, su importancia se menciona en las recomendaciones del proyecto OTE.

Los Países Bajos es un ejemplo positivo que se cita con frecuencia en este sentido. Además, las investigaciones y los estudios de caso holandeses se muestran bastante positivos en cuanto a los resultados. Por ejemplo, los empleadores que realizan esfuerzos basándose en esos criterios sociales indican que les permitió entrar en contacto con un grupo objetivo al que no hubieran recurrido. Algunos empleadores destacaron como desventaja los trámites administrativos adicionales.

También realizaron investigaciones sobre el potencial que pueden ofrecer los criterios sociales en licitaciones públicas en relación con el empleo de personas con discapacidad. Concretamente, se analizó el número de empleos que podía adecuarse a personas con discapacidad en una serie de concursos públicos. Se abordaron trabajos específicos de limpieza y catering, porque se trata de puestos a los que puede acceder un grupo bastante amplio de personas con discapacidad. Los resultados muestran que aproximadamente un 10% de los puestos de limpieza y catering de los concursos públicos los podrían ocupar personas con discapacidad. Sin embargo, cabe destacar que solo se podrá concretar, si se destinan esfuerzos suficientes a garantizar que la ejecución de estos empleos sea posible para las personas en cuestión y si, además, hay una buena comunicación entre el cliente (el Estado) y el proveedor.

### 9.1.5.3 La cuota

En cuanto a las cuotas, Francia sigue estando a la cabeza en Europa y lleva utilizándolas ampliamente durante décadas. Las ventajas y desventajas de unos sistemas así siguen siendo objeto de gran debate.

Un aspecto importante del sistema francés es que los empleadores tienen que pagar tasas, cuando no cumplen los objetivos. El dinero se destina al fondo responsable de promover el empleo de las personas con discapacidad. El sistema también tiene sus defectos; los fondos no siempre se gastan de la forma más eficaz y correcta. Sin embargo, las ideas subyacentes ofrecen ventajas: convierte los objetivos del empleo de las personas con discapacidad en algo más concreto para los empleadores. Aunque una empresa no consiga emplear a personas del grupo objetivo, al menos introduce el tema en su agenda para su debate. Además, puede suponer una fuente adicional de financiación, muy útil para muchos otros proveedores de servicios.

En los Países Bajos, el Acuerdo Laboral también combina el enfoque de “sanción” con el de “recompensa”. Se utilizan tasas para incentivar a los empleadores y, al mismo tiempo, las personas que forman parte del registro del grupo objetivo obtienen ciertas prestaciones que les apoyan en el mercado laboral, al igual que el empleador (por ejemplo, las ventajas relativas al coste salarial).

Como sucede con la Ley de Participación, también se pueden emitir reservas sobre la elaboración más amplia del Pacto de Empleo. Los empleadores se han quejado, ante todo, de la carga administrativa adicional.

Sin embargo, esta combinación de elementos incentivadores y disuasorios es un camino interesante que explorar. También quedó patente en las entrevistas con los diferentes expertos: no necesariamente expresaron una opinión negativa sobre la medida en su conjunto, sino que destacaron que el concepto tenía claros méritos.

Un comentario interesante adicional sobre las cuotas es que los estudios muestran que los seis países con la menor “brecha de actividad” en Europa (Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Eslovenia) usan todas las cuotas en sus políticas de empleo (Grammenos, 2013).

## 9.2 La oferta

Las medidas centradas en la oferta también pueden desempeñar un papel clave para garantizar que más personas opten por entrar en el mercado laboral o regresar a él.

### 9.2.1 La mejora de la proporción de información

Para empezar, se necesita una información clara y accesible para el grupo objetivo. La accesibilidad es fundamental, al tratarse, por lo general, de un grupo con un nivel educativo más bajo y/o con limitaciones. El reto es de gran envergadura debido a la diversidad de cada situación individual y la gran variedad de actores involucrados en el proceso de activación / reintegración.

Para poder alcanzar al grupo más amplio, el primer paso es utilizar una plataforma central o un punto de información al que se puede dirigir el demandante de empleo o el empleado, si tiene alguna pregunta. Resulta esencial que la información se presente con un lenguaje claro e inequívoco con el fin de evitar problemas. Un servicio en línea bien desarrollado podría ser el medio más adecuado. De esta forma estaría disponible en todo momento y resultaría fácil de acceder, siempre y cuando este factor se haya tenido en cuenta en su desarrollo.

Sin embargo, también resulta fundamental contar con un punto de contacto físico, como veíamos en el caso de los empleadores. Aunque se proporcione información en línea a través de una interfaz sencilla y con un lenguaje simple, sigue siendo fundamental que el demandante de empleo/empleado pueda consultar a una persona de forma presencial. Lo ideal es contar con ambos sistemas, bien adaptados y complementarios: las reuniones cara cara dedicadas a los aspectos individuales y específicos y la plataforma en línea para la información general, así como para la posibilidad de acceder a información importante de forma independiente.

Finlandia se ha centrado en servicios en línea para los empleados y los demandantes de empleo, al igual que ha hecho para los empleadores y los proveedores de servicios. El sitio web creado en el marco del proyecto OTE es un buen ejemplo de un punto de información central en el que las personas con discapacidad encuentran respuestas a diferentes preguntas que puedan surgir, entre otros, en su búsqueda de empleo.

Un concepto importante es la idea de “ventanilla única”, tal y como se ha introducido en Finlandia. De esta forma se presta atención tanto a la activación como a la (re)integración, a los aspectos profesionales y también a los médicos, sin olvidar la información sobre las prestaciones. Las personas con discapacidad laboral, con o sin conocimientos previos, siempre pueden encontrar lo que necesitan en esta página, mientras que en, otros casos, a menudo resulta necesario contar al menos con un conocimiento básico de los actores presentes en el terreno para poder encontrar o contextualizar la información disponible. En línea, con frecuencia, la información sobre cada actor aparece fragmentada.

Además, en el sitio web finlandés se presta atención a la salud y al bienestar como condición fundamental para avanzar en el mercado laboral. Con este fin, se ofrece información sobre el itinerario de rehabilitación médica, sobre apoyo en caso de problemas psicológicos o sobre el sueño, el estrés, el deporte y la nutrición. También hay un apartado dedicado a las personas interesadas en trabajar por cuenta propia. Incluye información sobre el apoyo específico para personas con discapacidad, así como sobre las ayudas disponibles en general para cualquier futuro emprendedor (como el apoyo para *start-ups* o para la gestión de negocios).

En la formación de los coordinadores de capacidad laboral, se incluye un enlace al subproyecto y un apartado específico para que se familiaricen con la plataforma.

### 9.2.1.1 El establecimiento de un punto de contacto local para empleados / desempleados

Si una persona tiene que abandonar (o corre el riesgo de abandonar) el trabajo, no siempre le resultará fácil saber cuál es el procedimiento adecuado. Hay muchos actores en todo el proceso y no siempre está claro a quién hay que dirigirse en caso de problemas. En ocasiones, cuando se experimentan dificultades en la participación en el mercado laboral por mala salud, la persona puede optar por retraerse y no informar al empleador o al departamento de RR.HH. En esos casos, se corre el riesgo de que la situación no haga más que empeorar y que el problema se haga aún mayor, por falta de una intervención a tiempo. Un punto de contacto que ejerza de asesor confidencial puede constituir una alternativa útil para abordar este tipo de situaciones de manera oportuna. Los servicios de prevención pueden desempeñar un papel clave en este sentido. Se puede reforzar también a través de una formación adicional que ahonde más en el tema de las discapacidades laborales dentro del contexto del trabajo (por ejemplo: una formación de gestión de la discapacidad).

Dentro del marco francés de la “Ley sobre el Futuro Profesional”, en las empresas grandes se debe designar a empleados competentes para proporcionar apoyo a las personas con discapacidad. De esta forma, la pericia relativa al apoyo del grupo objetivo se encuentra en el nivel de empresa, en un lugar (normalmente) claro y accesible.

Un punto de contacto que desempeñe un papel más bien de coordinación, como el coordinador de capacidad laboral o el consultor SIUS, también puede ofrecer un gran valor añadido a las personas con discapacidad. En Suecia, se puede encontrar un punto de contacto externo en los servicios de empleo. Como mencionamos anteriormente, el seguimiento resulta crucial en los primeros dos o tres años. Después, se puede volver recurrir a los servicios de empleo para acceder a una asistencia exterior, si necesario.

En Finlandia, este papel lo puede desempeñar una persona exterior o alguien dentro de la empresa. En función del tamaño de la empresa, podría ser alguien del departamento de recursos humanos.

Otra ventaja importante de la filosofía OSKU es que, debido a la formación similar recibida por los coordinadores de capacidad laboral en las oficinas de empleo y en los departamentos de recursos humanos, todos hablan, en gran medida, el mismo lenguaje, lo que permite un elevado grado de eficacia. Se trata de algo crucial en la gestión de empleados con problemas en el trabajo por razones médicas, puesto que permite evitar que la situación degenera y empeore, previniendo así una baja de larga duración.

En empresas más pequeñas, la situación puede ser más difícil, puesto que el personal de recursos humanos tiene menos margen para analizar los elementos específicos. En empresas muy pequeñas es posible que el papel de recursos humanos lo desempeñe principalmente el director. Este conflicto en el rol interno puede resultar problemático, puesto que el empleador debe proporcionar apoyo, pero también sancionar la falta de productividad. En esos casos, un punto de contacto externo accesible podría ser la opción preferible.

En los países analizados, los servicios especializados en la orientación, el apoyo y la proporción de información sobre el empleo de las personas con discapacidad empleaban puntos de contacto claros.

### **9.2.2 Desarrollar la mentalidad de “itinerario hacia el empleo”**

Al igual que los empleadores, los empleados y demandantes de empleo necesitan un cambio de mentalidad, puesto que con demasiada frecuencia parten de una concepción ideal del trabajo a tiempo completo tradicional.

El trabajo a tiempo parcial puede ser un fin y al mismo tiempo un paso intermedio, en función de las posibilidades de la persona. Sin embargo, lo importante es la claridad en la orientación, en los recursos de apoyo, en relación con los ingresos y en la posibilidad de que se fracase.

Como mostraba la bibliografía, la falta de autoconfianza es una de las grandes barreras a nivel individual. Por esta razón, resulta necesario crear una mentalidad en el empleado o demandante de empleo de “itinerario hacia el empleo”. Se encontrarán oportunidades, pero también hay un margen para los reveses y los fracasos. Todo lo anterior requiere, como es evidente, una red de seguridad bien desarrollada, así como una buena orientación. Por ejemplo, se debe seguir promoviendo el recurso al empleo progresivo, facilitando su uso, para que se emplee de forma más generalizada como instrumento.

Otro elemento necesario es que el trabajo a tiempo parcial resulte rentable, comparado con las prestaciones disponibles. Y debe quedar claro que merece la pena. Debe hacerse de tal forma que no haya ninguna sorpresa cuando se dé el paso hacia el empleo remunerado y evitar que las personas no se atrevan a darlo por miedo a la incertidumbre. En cuanto a la combinación del trabajo y las prestaciones, también se debe contar con una idea clara de cuáles serán los ingresos a finales de mes.

### **9.2.2.1 Reducir los riesgos de dar “pasos” hacia el mercado laboral regular (y regresar de nuevo)**

En el programa Simpel Switchen de los Países Bajos, el objetivo marcado es reducir los riesgos mediante el avance paso a paso en la escalera de la participación. Las personas distanciadas del mercado laboral deben poder avanzar hacia el mercado laboral de forma segura y no verse impedidos por la incertidumbre o por la falta de conocimientos. Los centros de trabajo social (talleres protegidos) no deben constituir el escalón final para las personas con potencial para trabajar en el mercado laboral regular.

Un elemento importante del programa neerlandés Simpel Switchen es eliminar barreras en los casos en los que sea necesario “retroceder” en la escalera de participación. En relación con las prestaciones, se amplió la posibilidad de “reactivar” la prestación Wajong. Si una persona con discapacidad laboral sigue sin poder participar en el mercado laboral, podrá percibir su prestación Wajong de forma más sencilla, sin tener que someterse de nuevo a todo el proceso de aprobación. En el pasado, el plazo posible de reactivación era de tan solo 5 años, transcurridos los cuales la persona debía someterse de nuevo a todo el proceso de aprobación, lo que requería tiempo (con un período de menos ingresos como consecuencia) y generaba incertidumbre. Este plazo se ha ampliado ahora a la edad de jubilación y toda persona elegible para la prestación Wajong tiene derecho a reactivarla a lo largo de su carrera profesional.

Además, los Países Bajos analiza la posibilidad de revisar el estatus de acceso al empleo protegido. Actualmente, cuando una persona pasa de un taller social a la economía regular pierde este estatus. Si el empleo regular acaba siendo demasiado difícil, se tiene que someter de nuevo a todo el proceso para poder acceder de nuevo al empleo protegido, lo que genera una pérdida de tiempo y también de ingresos. Al otorgar este estatus antes y para un período de tiempo más largo, se logra reducir las barreras entre el empleo regular y el trabajo protegido, erradicando el miedo que pueda surgir para dar el paso.

Por último, se está desarrollando ahora una herramienta de cálculo que permite poder verificar directamente el impacto que pueden tener X horas de trabajo sobre las prestaciones y los ingresos totales. Eso también ayudará a evaluar si merece la pena desde el punto de vista financiero dar ciertos pasos en el mercado laboral.



### 9.2.3 La mejora de la continuidad de los servicios

Un problema bastante común es la falta de recursos y de tiempo dedicados a los clientes durante sus itinerarios hacia el empleo. Incluso en los países nórdicos, se introducen recortes y se procede a la privatización.

Un problema muy extendido es la saturación de los proveedores de servicios; los mediadores y los médicos laborales se ven sometidos a una gran carga de trabajo, lo que tiene un impacto negativo sobre el servicio que proporcionan. Por la limitación de tiempo, en algunos casos no podrán proporcionar el apoyo necesario o deseable a un cliente. Además, la continuidad de los servicios se ve amenazada por la falta de proveedores. Un elemento especialmente importante en el caso de los grupos objetivo más vulnerables, en los que una buena relación de confianza resulta crucial por requerir un apoyo más intensivo.

Un aumento de la eficacia puede facilitar ciertas tareas, dejando más tiempo para centrarse en la orientación crítica y en las tareas de apoyo. La mayoría de los proveedores de servicios han visto a lo largo de los años cómo cambiaban sus tareas y cómo se diversificaban. Una vez más, el uso de unos servicios en línea más completos podría mejorar la eficacia.

Se trata de cambiar el enfoque lo máximo posible para centrarse más bien en las tareas principales que requieren una orientación cara a cara.

#### 9.2.3.1 Usar la tecnología y las herramientas en línea para unos servicios más eficaces

En el proyecto SIUS una de las decisiones tomadas fue que se rellenaran algunos de los cuestionarios en línea, en la medida de lo posible. Es importante mantener un equilibrio y no limitarse a trasladar la carga administrativa al cliente. Resulta esencial prestar atención a este aspecto, por la complejidad de muchos casos y porque el grupo objetivo suele tener un nivel educativo generalmente bajo.

Proporcionar información completa y accesible también puede contribuir a que las personas orientadas también puedan verificar ciertos temas de forma independiente o identificar algunos itinerarios por su cuenta. Así participan de forma más activa en el proceso de integración / activación y se establece una mayor interacción entre el cliente y el proveedor de servicios.

### 9.2.3.2 Permanecer alerta frente a las consecuencias de la rotación de personal

En la evaluación del proyecto SIUS, surgió como problema importante la elevada rotación de los proveedores de servicios individuales. Se trata de un escollo continuo difícil de resolver en el proyecto SIUS.

Por una parte, el personal que se encarga de la orientación está compuesto principalmente por mujeres jóvenes. Se trata de un grupo que puede pasar más rápidamente a otras funciones (o con más ausencias temporales debido a factores personales, como bajas por maternidad). Por otra parte, la presión laboral también desempeña un papel en este sentido, puesto que el trabajo requiere un grado considerable de flexibilidad. Además, a menudo se organiza el asesoramiento por proyectos, por lo que se tiene que contratar a personas nuevas todo el tiempo. Por esta razón se presentan menos oportunidades para adquirir conocimientos y experiencia. Con frecuencia se recurre a personas con poca experiencia o que han abandonado la escuela.

No se trata de un problema que afecte solo al proyecto SIUS o al empleo con apoyo en general, pero se vuelve más acuciante cuando se destinan más esfuerzos a la orientación intensiva e individual. Se debe prestar suficiente atención a la retención, puesto que, más allá de la educación, la experiencia resulta fundamental para la calidad del servicio. Teniendo en cuenta el perfil de muchos de los proveedores de servicios, se deben realizar esfuerzos para facilitar una buena conciliación de los empleados y

para permitir que puedan hacer un uso óptimo de sus conocimientos y experiencia. Se debe evitar también que la presión laboral se convierta en un factor que desaliente.

### 9.2.3.3 Mejorar el intercambio de información entre los proveedores de servicios

Un tercer elemento para facilitar la continuidad es mejorar el intercambio y el contacto entre los diferentes proveedores de servicios. Y no se trata solo entre los servicios más orientados al trabajo, en los que algunos actores ya trabajan juntos de forma bastante estructural. Concretamente, se debe reforzar la interacción entre el ámbito estrictamente médico y el ámbito más bien laboral. Una información adicional que combine todos los ámbitos puede ayudar a impulsar la calidad, así como la eficacia del servicio (OCDE, 2013).

En el proyecto OTE finlandés, se contó con un subproyecto específico dedicado al desarrollo de una mayor continuidad en el servicio. Primero se desarrolló la plataforma en línea “itinerario hacia el empleo”, cuyo objetivo es apoyar a los proveedores de servicio sobre el terreno para que sean conscientes del amplio proceso de apoyo a través de la formación. El programa en línea está disponible con acceso libre y explica los diferentes principios del camino hacia el empleo de forma comprensible. También actúa como canal para enseñar buenas prácticas relativas a la orientación de manera accesible para todos los proveedores de servicios interesados.

Uno de los enfoques principales es el desarrollo de una cadena de servicios continua.

Además, se llevaron a cabo experimentos a pequeña escala para que un servicio orientado hacia el mercado laboral sea más compatible con el médico. Por ejemplo, en el proyecto centrado en personas con problemas de espalda se experimentó con una cooperación más estrecha entre el

proveedor del servicio médico y el coordinador de capacidad laboral. Además, el seguimiento se fijó en un plazo de dos semanas en vez de tres. En ese encuentro las tres partes se reúnen y se abordan las cuestiones médicas y laborales, así como aquellas que atañen a ambos. De forma bastante sencilla, el proyecto trabaja una serie de puntos que pueden resultar importantes para Finlandia, pero también para otros lugares:

- Una mejor comunicación y flujo de información entre los proveedores de servicios: por un lado, el coordinador de capacidad laboral / consejero tiene una visión clara de la situación médica y, por otro lado, el proveedor del servicio médico tendrá más incentivos para analizar el posible retorno o la búsqueda de trabajo;

- Una reducción de la complejidad para la persona en cuestión: la situación se vuelve menos complicada para el empleado / demandante de empleo, puesto que, idealmente, los aspectos médicos y laborales están integrados y ya no son dos mundos separados que hay que intentar combinar de alguna forma;
- La intervención tiene lugar bastante pronto en el proceso: el retorno al trabajo / la búsqueda de empleo se aborda pronto en el tratamiento. Se trata de un punto importante para evitar un absentismo de larga duración;
- El ahorro de costes para todas las partes involucradas: normalmente el proceso de retorno al trabajo es más rápido y, posteriormente, son necesarios menos días de baja. Implica, por tanto, un ahorro de costes para la empresa del trabajador (si la persona está trabajando), así como para la sociedad en su conjunto.

El proyecto se realizó a pequeña escala y a nivel local, pero gracias a unas pocas intervenciones precisas y relativamente sencillas, permitió que se consiguieran una serie de avances importantes.

### 9.2.3.4 Facilitar el seguimiento aumenta las probabilidades de éxito

En el proyecto SIUS sueco quedó patente que una de las fases más importantes en el proceso de empleo con apoyo es la de seguimiento. Gran parte del tiempo y de los recursos del proyecto se destinaron precisamente a este punto.

Se estima que un 45% de todos los participantes SIUS se encuentran actualmente en esa fase, que puede durar hasta 2 o 3 años, período en el que los consultores SIUS contactan a la persona empleada con discapacidad laboral de forma regular (por teléfono) para realizar un seguimiento de la situación. También se mantiene el contacto con el empleador y este puede dirigirse, a su vez, al consultor SIUS, si le surge cualquier pregunta. De esta forma, el consultor puede estimar si los recursos y el apoyo que se ofrecen al empleado se están usando de la forma adecuada.

## 9.2.4 La flexibilidad

### 9.2.4.1 Permitir la flexibilidad en los servicios

El camino de las personas con discapacidad al mercado laboral requiere un grado elevado de personalización, para adaptarlo a las necesidades individuales. Para que sea así, una condición importante es contar con una flexibilidad suficiente. En primer lugar, se debe proporcionar suficiente flexibilidad en los servicios de orientación y de apoyo.

Además, se debe contar con prestaciones lo suficientemente flexibles para adaptarse a las distintas formas en las que las personas con discapacidad adquieren sus ingresos. Pueden provenir de una combinación de remuneración, prestaciones y ayudas, por lo que la cuestión suele ser compleja. Cabe destacar también que algunas prestaciones y ayudas, por ejemplo, dependen de la situación familiar y otras no, lo que no facilita su comprensión y acceso.

En el programa SIUS se aplica el método de empleo con apoyo, centrado precisamente en la personalización y en la flexibilidad. En la fase de evaluación se examinan las posibilidades y los deseos del cliente y se determina el tipo de apoyo necesario. En las entrevistas quedó claro que hay grandes diferencias en la intensidad entre diferentes itinerarios de acompañamiento en función de las necesidades de la persona. La flexibilidad también es posible y se incorpora al seguimiento. Por ejemplo, un empleado puede indicarle al consultor SIUS un cambio en sus necesidades de apoyo a lo largo del itinerario, por cualquier factor individual o externo.

#### 9.2.4.2 Explotar el potencial de flexibilidad en las condiciones de trabajo

La flexibilización de las condiciones de empleo es un ejercicio de malabarismo más complejo. Si no se diseña e implementa de forma adecuada, una flexibilización excesiva puede minar considerablemente la calidad del trabajo de la persona o incluso provocar abusos.

En los países objeto del presente estudio, surge el debate sobre una mayor flexibilización de los contratos de empleo de las personas distanciadas del mercado laboral. Por ejemplo, en Finlandia, en los cambios legislativos propuestos, y en particular en los Países Bajos, país en el que, a lo largo de los años, se va tomando cada vez mayor conciencia de que se ha ido demasiado lejos con una flexibilización excesiva. Al mismo tiempo, la flexibilidad, por ejemplo, en los contratos se puede utilizar también para eliminar barreras para el empleador y para dar a las personas con discapacidad una mejor oportunidad. El potencial queda patente en las diferentes medidas y también en las entrevistas con expertos de distintos países.

En Finlandia, el anterior gobierno de derechas liberal suavizó algunas disposiciones relativas a las prácticas, la contratación y el despido para eliminar algunos obstáculos para los empleadores. Primero, se amplió la extensión de los períodos de prácticas. Se trata de un instrumento muy

utilizado por los servicios de empleo finlandeses para activar a personas con discapacidad. Cabe destacar que es bastante común en Finlandia que los trabajadores en prácticas reciban algún tipo de remuneración o de prestación por los días trabajados. La gran diferencia frente a un empleado normal en el contexto finlandés es la mayor flexibilidad relativa al despido; en el caso de las prácticas se puede realizar sin ningún tipo de justificación.

También se introdujo otro elemento de flexibilización para las personas desempleadas de larga duración: la posibilidad de que los empleadores las contraten de forma temporal, sin tener que aportar ninguna explicación adicional. En Finlandia, lo habitual suele ser ofrecer un contrato indefinido y solo se puede contratar a una persona para un período de tiempo definido, si se cuenta con una razón válida.

También en el empleo con apoyo en general y en el proyecto SIUS es habitual recurrir a las prácticas. Concretamente en SIUS parece haber generado cierto debate. Las voces más críticas entrevistadas en el marco de este estudio indican que se emplean como una especie de mecanismo de criba. Se ofrece menos apoyo que en la supervisión SIUS, por lo que se procede a una especie de selección. Las personas que no son capaces de llevar a cabo las prácticas previas con un apoyo reducido no son admitidas en el itinerario final de orientación y terminarán más bien en un empleo protegido o en centros de día basados en el trabajo. Se trata de un enfoque más bien pragmático ante la dificultad de encontrar un equilibrio entre la “exclusión cero” (como prescribe el empleo con apoyo) y la opción de contar con una tasa de éxito mayor. A nivel práctico, el tiempo y los recursos disponibles desempeñan un papel importante. El personal SIUS entrevistado comentó que la decisión de a quién se admite y a quién se deja fuera constituye el paso más importante, pero también el más difícil en todo el proceso. Se admite a personas que estén lo suficientemente distanciadas del mercado laboral, para que puedan aprovechar de forma óptima una asistencia más intensiva, pero que tampoco se encuentren demasiado alejadas.

Pese a estas consideraciones críticas, varios expertos de Finlandia y Suecia coinciden en que el uso de las prácticas resulta indispensable para otorgar a las personas con discapacidad una oportunidad en el mercado laboral regular. Para muchos empleadores, la flexibilidad que otorga es una reducción necesaria de los obstáculos para dar el salto a lo desconocido y contratar a una persona con discapacidad. Sin embargo, resulta fundamental conservar la calidad de las prácticas y conformar con cuidado el marco que se crea a su alrededor, con el fin de evitar abusos. Otro hecho relevante es que, en Finlandia, está muy extendida la remuneración durante las prácticas. Puede tratarse de un salario u otro tipo de remuneración. Constituye otra motivación posible para algunas personas, puesto que pueden adquirir una primera experiencia de trabajo de forma segura. Durante las prácticas es interesante prestar atención a los posibles procesos de selección posteriores, tanto en la organización en la que se realizan las prácticas, como en otros lugares. Así se pueden aumentar las oportunidades de acceder a un empleo regular en el futuro, además del refuerzo de las competencias y la adquisición de experiencia.

### **9.3 La participación (posible) de los sindicatos**

Al revisar los diferentes proyectos innovadores, constatamos que en los casos destacados hay poca o ninguna participación sindical. Aunque muchos de los sindicatos en los diferentes países defienden de forma activa y pública los derechos de las personas con discapacidad en el mercado laboral, rara vez han participado en el diseño o en la ejecución de los diferentes proyectos.

La mayoría de los proyectos estaban organizados por el gobierno o por organizaciones nacionales públicas de empleo, lo que tal vez dificultó dicha participación. Sin embargo, es evidente que existen posibilidades para que se involucren más los sindicatos. De esta forma se podría conseguir mejoras en las oportunidades en el mercado laboral de las perso-



nas con discapacidad y, al mismo tiempo, aumentar la afiliación y el apoyo a los sindicatos:

1. Algo que tienen en común todos los países analizados son los problemas relativos a la complejidad de los sistemas y servicios de apoyo. Resultó especialmente evidente en el caso de Finlandia y Suecia, que cuentan con muchos proveedores de servicios diferentes. Ambos países han optado por nuevas funciones que permiten centralizar el conocimiento, además de proporcionar a las personas con discapacidad un punto de acceso a la información y al apoyo. En ambos programas se ha reconocido la importancia del conocimiento del mercado laboral local para incrementar las oportunidades de las personas con discapacidad. Por su parte, los representantes sindicales y los empleados tienen conocimientos similares y tal vez complementarios a los de los proveedores de servicios de las oficinas públicas de empleo, como los consultores SIUS y los coordinadores de capacidad laboral. Sin embargo, no se ha constatado ninguna colaboración en este sentido en ninguno de los dos países.
2. También se presentan otras oportunidades en las empresas que no se aprovechan aún lo suficiente. Los representantes sindicales pueden proporcionar información detallada sobre cómo funciona un lugar de trabajo. Pese al enfoque intensivo de métodos como el empleo con apoyo o la colocación y el apoyo individual, un consultor o un supervisor no podrá acceder a todos los entresijos y a toda la cultura presente en una empresa en un período de tiempo relativamente breve. Además, el personal siempre les considerará como una persona exterior. Una colaboración con los sindicatos ofrece ventajas a corto plazo, pero también beneficios a largo plazo. Los representantes sindicales están siempre presentes y pueden proporcionar información y asistencia. Según la evaluación del proyecto sueco SIUS, la coherencia y la estabilidad del apoyo

son factores esenciales para el éxito del itinerario del demandante de empleo. Aunque cambie el consultor / supervisor de los servicios públicos, se mantiene siempre otra persona de referencia, el representante sindical (como se destaca en la evaluación SIUS, la rotación del personal constituye uno de los problemas principales). Además, los representantes sindicales pueden adquirir conocimientos y experiencia para brindar apoyo y orientar a los demandantes de empleo en su lugar de trabajo. A medida que aumenta la calidad del apoyo, se aliviará la presión y disminuirá la necesidad de intervención del proveedor de los servicios públicos de empleo. Se trata de un elemento positivo importante ante la falta general de tiempo y de recursos para un apoyo intensivo a largo plazo.

3. En los últimos años, tanto los empleadores como la población general han tomado mayor conciencia de la necesidad de permitir a las personas con discapacidad participar en el mercado laboral. La mayoría, por no decir todos, de los proyectos mencionados en este estudio han contribuido de forma activa de una forma u otra a esta creencia. En los proyectos de Suecia y Finlandia se prestó especial atención a las campañas mediáticas, mientras que en Francia muchos de estos proyectos innovadores contienen elementos relacionados con las redes sociales que permiten promover su trabajo. Por otra parte, en los Países Bajos, los debates y las cuestiones relacionadas con la Ley de Participación han otorgado visibilidad al tema y han llamado la atención sobre la necesidad de que las personas con discapacidad puedan participar en el mercado laboral haciendo uso de su pleno potencial. Sin embargo, pese a la evolución positiva de la mentalidad en la población general y también de muchos empleadores, persiste la brecha entre lo que se cree y las acciones que se realizan para aumentar la participación. Tradicionalmente, en el pasado, los sindicatos han actuado como puente para colmar la brecha en relación con la igualdad de género, el desarrollo sostenible, etc. La mayoría de los sindicatos cuentan ya con defensores de la igualdad de derechos para las per-

sonas con discapacidad, pero sigue siendo indispensable un apoyo activo y continuo. Se debe promover un mercado laboral equitativo para todos y el debate sobre la igualdad se debe extender más allá de los aspectos tradicionales.

4. Resulta evidente que una parte esencial de los diferentes proyectos es la proporción de información de forma clara, centralizada y adaptada al público objetivo, con frecuencia con un nivel educativo inferior. De nuevo, las federaciones y confederaciones sindicales están bien posicionadas en el contexto general para proporcionar esa información centralizada. Además, cuentan con experiencia en la comunicación de información a un público amplio con diferentes niveles educativos y de distintos contextos. En muchos países, los sindicatos trabajan estrechamente con otras organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, del ámbito sanitario, relacionadas con la educación o el bienestar personal o social. Cada una de estas organizaciones tiene sus propios conocimientos expertos, a menudo aplicables en cierta medida a las necesidades de las personas con discapacidad en el mercado laboral. La combinación de esta pericia y su presentación de forma asequible constituiría, por lo tanto, una tarea realista que requeriría un enfoque y un seguimiento estructural para tener éxito.
5. Como se constata en el capítulo sobre el trabajo en plataformas, actualmente hay poca evidencia de que constituya una opción viable o una posible puerta de acceso al mercado laboral para las personas con discapacidad. Las que han podido aprovechar los beneficios de la flexibilidad que ofrece la economía de plataformas cuentan en su mayoría con un conjunto concreto de competencias y con un perfil fuerte en el mercado laboral. Las que tienen una posición más débil en el mercado laboral se toparán con los aspectos negativos relacionados con el amplio grado de flexibilidad y un mercado menos regulado. Su enfoque (teóricamente) más neutro para la contratación y el despido podrá resultar beneficioso para

algunas personas, pero la falta de apoyo (individual) genera barreras que harán que resulte mucho más difícil competir en igual de condiciones con la población general activa en el sector de las plataformas. Brillan por su ausencia las adaptaciones en el lugar de trabajo o las subvenciones salariales, lo que se suma a la prevalencia de unas condiciones de empleo dudosas en la economía de plataformas. Por esta razón, los sindicatos deben seguir realizando esfuerzos para que mejoren las condiciones de trabajo y de empleo en el sector en general, lo que a su vez puede permitir una mayor inclusividad. Actualmente, se identifican como buenos ejemplos de inclusión de personas con discapacidad en el mercado laboral tan solo algunos pocos proyectos con un enfoque social. Cabe destacar que se puede aprender mucho sobre la forma en la que enfocan la combinación de estas nuevas formas de trabajo y la inclusión de las personas con discapacidad.

Se han emitido críticas importantes a la Ley de Participación y a muchas de las medidas que la acompañan desde su introducción en 2015. Las voces críticas cada vez son mayores, sobre todo desde la presentación de los diferentes informes de evaluación en los que se destacan los problemas. Muchas organizaciones encargadas de la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, así como otras organizaciones de la sociedad civil han criticado abiertamente muchos de los cambios aportados y siguen haciéndolo. Además, los sindicatos estiman que no se regulan lo suficiente las condiciones de empleo en el marco de la Ley de Participación. Consideran que resulta fundamental contar con convenios colectivos con las asociaciones patronales, con el fin de garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas para todas las personas empleadas.

Por esta conmoción y las críticas explícitas de los sindicatos a la Ley de Participación y a la actual política del mercado laboral neerlandesa, aportamos a continuación un resumen de su perspectiva.

Varias asociaciones redactaron conjuntamente una carta en septiembre de 2018 dirigida a las autoridades competentes para denunciar la integración y las políticas laborales relativas a las personas con discapacidad en los Países Bajos. La carta la redactaron los grupos de interés y las organizaciones sectoriales de los sindicatos principales, CNV, FNV y VCP.

En la carta se critica la intención de la Secretaria de Estado de Asuntos Sociales y Empleo de introducir la exención de pago del salario. Se trata de un sistema que permite al empleador (temporalmente) pagar un salario inferior al empleado por tener una productividad menor. En los Países Bajos, el UWV compensa al empleado pagando la diferencia entre el salario mínimo y el salario percibido. Sin embargo, en la carta se promueve una mejora de la actual legislación sobre las subvenciones salariales para que todo el mundo esté en pie de igualdad y se libere a los empleadores de la carga administrativa. Por ejemplo, se defiende la igualdad de trato en relación con el salario mínimo, independientemente de que la persona tenga una discapacidad o no. En su opinión, no resulta deseable un salario compuesto en parte por un sueldo y en parte por una prestación. Las personas que cuentan con un diagnóstico oficial médico en el que se determina que no pueden trabajar a tiempo completo, solo a tiempo parcial, debe verse indemnizadas y poder ganar al menos unos ingresos equivalentes al salario mínimo. También critican los nuevos cálculos y las devoluciones solicitadas cuando una persona que antes percibía prestaciones encuentra trabajo. Este sistema provoca un riesgo mayor de deuda, así como una carga burocrática adicional. Al final, la medida relativa a la exención del pago de parte del salario no se implementó.

También instan a una simplificación de la normativa actual sobre el empleo de las personas con discapacidad. La personalización de la implementación sigue siendo muy importante, pero elementos como el proceso de solicitud, el marco conceptual y la determinación de lo que necesita la persona en cuestión debe ser uniforme en todo el país.

Para los empleadores la contratación dentro del grupo objetivo también es demasiado compleja: hay diferencias evidentes, por ejemplo, en las subvenciones salariales en función del municipio. Por lo tanto, las distintas asociaciones insisten en que se establezca una normativa nacional compuesta por tres pasos para simplificar la determinación del valor salarial (empleado a su vez en el cálculo de la subvención del coste salarial).

En febrero de 2020, el sindicato FNV publicó una amplia evaluación de la Ley de Participación, con una posición muy crítica de su trayectoria hasta el momento e instando a un cambio radical. En el informe se incluyen diferentes puntos que requieren modificaciones para que la Ley de Participación se convierta en un instrumento que promueva la activación y el empleo de su público objetivo:

1. El sistema debe empezar con un enfoque hacia su público objetivo basado en la confianza y no en la sospecha. El sistema actual se basa en gran medida en las sanciones y en una cultura de *quid pro quo* entre el cliente y el proveedor de las prestaciones (en general los municipios). El sistema alternativo debe basarse en un sistema de prestaciones libre de estas normas.
2. Otra cuestión duramente criticada por el sindicato es la descentralización de las políticas y de las responsabilidades hacia los municipios. Estima que la evolución hacia una política más restrictiva relativa a las prestaciones presente en los municipios arroja, al final, unos resultados claramente adversos en la activación de las personas con discapacidad. En su opinión, el enfoque actual instiga una cultura del miedo, puesto que se aplican unas condiciones más estrictas para poder acceder a ciertas prestaciones, además de la mentalidad *quid pro quo* que penaliza a las personas cuando no consiguen realizar ciertas tareas. Según el estudio de FNV, aproximadamente un 52% de las personas cubiertas por la Ley de Participación se han visto obligadas, en algún momento, a trabajar gratuitamente para demostrar sus intenciones y su capacidad de

trabajo (y para mantener unas prestaciones adecuadas). Al término de ese trabajo, solo una minoría recibió una oferta de contrato. Además, más de la mitad de los encuestados de este grupo tuvieron que pagar por sus propios gastos de desplazamiento. Para los sindicatos, este aspecto resulta especialmente problemático, teniendo en cuenta la situación financiera precaria de muchas de estas personas.

Su punto de vista coincide con la crítica anterior de la SCP: una proporción importante de las personas con discapacidad están dispuestas a trabajar, pero (actualmente) no pueden. El sindicato defiende un cambio de mentalidad con una perspectiva más centrada en el beneficiario y que empiece por los deseos y las capacidades de la persona.

3. Se debe reforzar la posición de la persona desempleada a través de itinerarios personalizados e individualizados hacia un empleo sostenible. FNV estima que un apoyo adecuado y amplio en diferentes ámbitos de la vida es fundamental para convertir el empleo sostenible en una realidad. El punto de partida debe ser un plan de empleo con espacio para la formación y para aportaciones de la persona en cuestión. Para que estos planes tengan éxito y se basen en una información adecuada, el sindicato defiende unos “puntos de servicio para los empleados” independientes que aporten información y consejos personalizados que se puedan incluir en un plan de empleo individual.
4. El sistema actual y su lógica inherente han provocado unos efectos negativos en su implementación. Un aspecto especialmente nefasto es que muchos municipios parecen centrarse más en personas menos distanciadas del mercado laboral, puesto que resulta más fácil y rentable acercarlas al empleo. De esta forma, grupos importantes de personas con una posición particularmente precaria y más alejadas del mercado laboral se encuentran sin un apoyo

adecuado. Como mencionamos anteriormente, para algunas personas se ha vuelto más difícil, por no decir imposible, acceder a sistemas de empleo protegido. Las alternativas que se propusieron e implementaron a través de la Ley de Participación no consiguen proporcionar trabajo a todas las personas elegibles. Por esta razón, los sindicatos defienden la organización de lo que denominan: “empresas de desarrollo social”. El foco de estas empresas es proporcionar apoyo, formación, pero también una segunda opción a las personas que no puedan acceder al empleo protegido por la Ley de Participación. Se diferencia del enfoque actual que parte principalmente de la perspectiva del empleo en la economía regular cuando sea posible. Otra perspectiva promovida por este indicato es la necesidad de una remuneración y unas condiciones de empleo adecuadas (a través de convenios colectivos) para las personas que trabajen en estas organizaciones.

5. Un quinto punto es ofrecer unos servicios y recursos humanos adecuados para poder cumplir todos los puntos anteriores. Este sindicato estima que el primer paso para financiar las modificaciones propuestas sería erradicar el sistema actual de control y penalización y aprovechar ese presupuesto. Además, estima que los cambios permitirían un empleo más sostenible, lo que llevaría a su vez a una reducción de la cantidad de personas que requieren algún tipo de prestación. Estima que una sociedad determinada a incluir al máximo número posible de personas en el mercado laboral también estará dispuesta a invertir los fondos necesarios.
6. La inclusión de los jóvenes se considera una necesidad primordial dentro de la estrategia general de inclusión del sindicato. Se enfrentan a toda una serie de barreras provocadas por la Ley de Participación. Además, gran parte de la juventud que se encuentra en esta situación tiene que hacer frente a unas condiciones de empleo son bastante dudosas, cuando logra al fin encontrar un trabajo remunerado. Muchos trabajan con contratos de corta duración con



una remuneración inadecuada. Aquellos que no son capaces de encontrar un empleo remunerado se quedan en casa con pocas o ninguna perspectiva de empleo remunerado o formación.

El sindicato piensa que ante esta dramática situación se corre el riesgo de crear una “generación perdida”. Un ejemplo concreto de medida actual muy contraproducente para la juventud, según el sindicato, es que solo se puedan otorgar prestaciones a aquellas personas que demuestren haber buscado empleo durante 4 semanas tras quedarse sin trabajo. El sindicato considera que esto no hace más que generar deudas en jóvenes que se encuentran en una situación financiera precaria con pocas prestaciones o ninguna en su trayectoria de empleo. Por lo tanto, insiste con vehemencia en que se debe eliminar esta norma, así como otras que crean barreras al acceso de los jóvenes a prestaciones y apoyo. Sin embargo, un instrumento que ofrece una evolución positiva son las redes que se han creado entre los centros educativos y los municipios. El sindicato estima que se requiere más financiación para que las escuelas puedan proporcionar apoyo para el empleo de forma más estructural al alumnado que lo requiere y durante un período de hasta dos años. El elemento crucial es la naturaleza estructural de este tipo de financiación y apoyo, puesto que solo así se conseguirá un enfoque adecuado y sostenible.

Los puntos de vista de FNV (y otros sindicatos) chocan con la política que se lleva implementando desde la introducción de la Ley de Participación. Estiman que, en vez de incluir a muchas personas distanciadas del mercado laboral, al final las diferentes medidas consiguen el efecto inverso. Muchas personas quedan excluidas y no consiguen avanzar en su camino hacia el empleo. En documentos de opinión de los sindicatos, así como en entrevistas a representantes sindicales queda claro que consideran que la Ley de Participación le ha servido en gran medida al gobierno para reducir costes asociados al apoyo al empleo y a la activación de las personas con discapacidad. Los sindicatos colocan en el centro de los cam-

bios propuestos revertir esta evolución. Para ello se debe invertir para crear nuevos servicios y centros que apoyen y proporcionen alternativas a las personas con discapacidad en su camino hacia el mercado laboral. Los sindicatos también dejan claro la importancia de que estas inversiones se realicen lo antes posible. Piensan, además, que se están perdiendo los conocimientos y la experiencia necesaria en el sector y que grupos importantes (sobre todo de jóvenes) se están quedando cada vez más lejos del mercado laboral, llegando a distancias que pueden resultar mucho más difíciles de colmar.

## 10 Referencias

**Allaire, S. H.** (2003). Measures of adult work disability: The Work Limitations Questionnaire (WLQ) and the Rheumatoid Arthritis Work Instability Scale (RA-WIS). *Arthritis Care & Research: Official Journal of the American College of Rheumatology*, 49 (S5), S85–S89.

**Berg, J.** (2015). Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 37, 543.

**Beyer, S., & Beyer, A.** (2016). The economic impact of inclusion in the open labour market for persons with disabilities. *EASPD*.

**Blanck, P. D.** (2000). *Employment, disability, and the Americans with Disabilities Act: Issues in law, public policy, and research*. Northwestern University Press.

**Blass, F. R., & Ketchen Jr, D. J.** (2014). So, you want to be an entrepreneur? Lessons from the Entrepreneurship Bootcamp for Veterans with Disabilities. *Business Horizons*, 57 (1), 5–9.

**Boman, T., Kjellberg, A., Danermark, B., & Boman, E.** (2015a). Employment opportunities for persons with different types of disability. *Alter*, 9(2), 116–129.

**Bourdeaud'hui, R., Janssens, F., & Vanderhaeghe, S.** (2017). *Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2016-werknemers*. Geraadpleegd van [http://www.Sarwgg.Be/Sites/Default/Files/Documenten/StIA\\_20170125\\_Werkbaar\\_HeidsmonitorWerknemers2016\\_RAP.Pdf](http://www.Sarwgg.Be/Sites/Default/Files/Documenten/StIA_20170125_Werkbaar_HeidsmonitorWerknemers2016_RAP.Pdf).

**Boylan, A., & Burchardt, T.** (2002). *Barriers to self-employment for disabled people* (Report prepared for Small Business Services).

**Calmfors, L.** (1994). Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features.

**Commissie Regulering van Werk** (2020). In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.

**Cooney, T.** (2008). Entrepreneurs with Disabilities: Profile of a Forgotten Minority.

**Corbière, M., Mercier, C., & Lesage, A.** (2004). Perceptions of barriers to employment, coping efficacy, and career search efficacy in people with mental illness. *Journal of Career Assessment*, 12(4), 460–478.

**Corby, S., William, L., & Richard, S.** (2019). Combatting disability discrimination: A comparison of France and Great Britain. *European Journal of Industrial Relations*, 25(1), 41–56.

**Cottini, E., & Lucifora, C.** (2013). Mental health and working conditions in Europe. *ILR Review*, 66 (4), 958–988.

**De Groen, W. P., Kilhoffer, Z., Lenaerts, K., & Mandl, I.** (2018). Employment and working conditions of selected types of platform work.

**Dempsey, I., & Ford, J.** (2009). Employment for people with intellectual disability in Australia and the United Kingdom. *Journal of Disability Policy Studies*, 19 (4), 233–243.

**Dotson, W. H., Richman, D. M., Abby, L., Thompson, S., & Plotner, A.** (2013). Teaching skills related to self-employment to adults with developmental disabilities: An analog analysis. *Research in Developmental Disabilities*, 34 (8), 2336–2350.

**Edwards, A., Praat, A., & Baker, M.** (2005). The labour market position of minority ethnic groups with a sensory disability. *International Congress Series*, 1282, 1143–1147.

**Försäkringskassan** (2017). Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning. *Socialförsäkringsrapport 2017*, 5.

**Geiger, B. B., van der Wel, K. A., & Tøge, A. G.** (2017). Success and failure in narrowing the disability employment gap: Comparing levels and trends across Europe 2002–2014. *BMC Public Health*, 17 (1), 928.

**Gilbert, N., & Besharov, D.** (2011). Welfare states amid economic turmoil: Adjusting work-oriented policy. *Policy & Politics*, 39 (3), 295–308.

**Grammenos, S.** (2013). European comparative data on Europe 2020 & people with disabilities.

**Greve, B.** (2009). The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: A summary of evidence from country reports and research studies. *Academic Network of European Disability Experts (ANED)*.

**Heath, K. L., Ward, K. M., & Reed, D. L.** (2013). Customized self-employment and the use of Discovery for entrepreneurs with disabilities. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 39 (1), 23–27.

**Hees, S. van, Oldenkamp, M., Putter, I. de, Hoek, L., & Boeije, H.** (2018). *Participatiemonitor 2008–2016: Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen*.

**Hermans, K.** (2019). Handicap, armoede en sociale uitsluiting. *Armoede En Handicap in België*, 87–107.

**Heylen, V.** (2012). Personen met een arbeidshandicap als werkzoekenden.

**Heylen, V., & Bollens, J.** (2007). Supported employment. Wenselijkheid, Haalbaarheid En Vormgeving van Een Nieuw Instrument Ten Behoeve van Het Vlaamse Arbeidsmarktbeleid. Leuven: HIVA, KU Leuven.

**Hirsch-Kreinsen, H.** (2016). Digitalisation and low-skilled work. WISO Diskurs, 19, 2016.

**Holland, P., Burström, B., Whitehead, M., Diderichsen, F., Dahl, E., Barr, B., Nylén, L., Chen, W.-H., Thielen, K., & van der Wel, K. A.** (2011). How do macro-level contexts and policies affect the employment chances of chronically ill and disabled people? Part I: The impact of recession and deindustrialization. *International Journal of Health Services*, 41 (3), 395–413.

**Holland, P., Nylén, L., Thielen, K., van der Wel, K. A., Chen, W.-H., Barr, B., Burström, B., Diderichsen, F., Andersen, P. K., Dahl, E., & others.** (2011). How do macro-level contexts and policies affect the employment chances of chronically ill and disabled people? Part II: The impact of active and passive labor market policies. *International Journal of Health Services*, 41 (3), 415–430.

**Honey, S.** (1993). Employers' Attitudes towards People with Disabilities. Manpower Commentary Series. ERIC.

**Jasper, C. R., & Waldhart, P.** (2012). Retailer perceptions on hiring prospective employees with disabilities. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 19 (1), 116–123.

**Jones, M. K., & Latreille, P. L.** (2011). Disability and self-employment: Evidence for the UK. *Applied Economics*, 43 (27), 4161–4178.

**Kaye, H. S., Jans, L. H., & Jones, E. C.** (2011). Why don't employers hire and retain workers with disabilities? *Journal of Occupational Rehabilitation*, 21 (4), 526–536.

**Kilhoffer, Z., Baiocco, S., Bevlavy, M., & Cirule, E.** (2019). Final Report – The impact of digitalisation on labour market inclusion of people with disabilities. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.

**Kilhoffer, Z., De Groen, W. P., Lenaerts, K., Smits, I., Hauben, H., Wae-yaert, W., Giacumacatos, E., Lhernould, J.-P., & Robin-Olivier, S.** (2019). Study to gather evidence on the working conditions of platform workers VT/2018/032 Final Report, 13 de diciembre de 2019.

**Kitching, J.** (2014). Entrepreneurship and self-employment by people with disabilities.

**Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Sax, M., Witkamp, A., & Stroeker, N.** (2018). Jonggehandicapten onder de Participatiewet: Eerste rapportage januari 2018, SEO-Rapport, 2018–07.

**Kořánová, M., Krinesová, L., Magerská, V., Suchomelová, M., & Švehlová, K.** (2015). The factual and legal definition of the status of a person with disability within the employment system and employment support for persons with disabilities in selected European countries.

**Kuznetsova, Y., & Yalcin, B.** (2017). Inclusion of persons with disabilities in mainstream employment: Is it really all about the money? A case study of four large companies in Norway and Sweden. *Disability & Society*, 32 (2), 233–253.

**Larke, L., Brooke, S., Davies, H., Margaryan, A., & Lehdonvirta, V.** (2019). Skills Formation and Skills Matching in Online Platform Work. *Proceedings*

of the British Sociological Association Annual Conference 2019: Abstracts by Session, 25.

**Larsson, S.** (2006). Disability management and entrepreneurship: Results from a nationwide study in Sweden. *International Journal of Disability Management*, 1 (1), 159–168.

**Matilla-Wiro, P., & Tiainen, R.** (2019). Involving all in working life Results and recommendations from the OTE key project 'Career opportunities for people with partial work ability.'

**Meziani, M., Schmitt, M., & Zdravkova, Y.** (2014). ANED 2014 Task 5 – European semester country fiche on disability: France. ANED (Éd.), Leeds: Univeristy of Leeds.

**Ministry of Social Affairs and Health** (2012). A strong basis for inclusion and equality. Finland's Disability Policy Programme VAMPO 2010–2015. Publications 2012: 7, English, Ministry of Social Affairs and Health Helsinki.

**Mitra, S., & Sambamoorthi, U.** (2006). Employment of persons with disabilities: Evidence from the National Sample Survey. *Economic and Political Weekly*, 199–203.

**Mont, D.** (2004). Disability employment policy.

**Nevala, N., Turunen, J., Tiainen, R., & Mattila-Wiro, P.** (2016). Persons with partial work ability at work: A study of the feasibility and benefits of the Osku-concept in different contexts.

**OCDE.** (2013). *Mental Health and Work: Belgium*.  
<https://doi.org/10.1787/9789264187566-en>

**OCDE.** (2019). OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work.



**Officer, A., & Shakespeare, T.** (2013). The world report on disability and people with intellectual disabilities. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 10 (2), 86–88.

**Organización Mundial de la Salud** (2011). World report on disability 2011. Organización Mundial de la Salud.

**Parker Harris, S., Renko, M., & Caldwell, K.** (2014). Social entrepreneurship as an employment pathway for people with disabilities: Exploring political-economic and socio-cultural factors. *Disability & Society*, 29 (8), 1275–1290.

**Pearson, V., Ip, F., Hui, H., & Yip, N.** (2003). To tell or not to tell; disability disclosure and job application outcomes. *Journal of Rehabilitation*, 69 (4), 35.

**Pesole, A., Brancati, M., Fernández-Macías, E., Biagi, F., & González Vázquez, I.** (2018). Platform workers in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

**Petreljus, P., & Johansson, J.** (2016). SIUS-konsulenters upplevelse av arbetet med personer med psykisk funktionsnedsättning.

**Ravesloot, C., & Seekins, T.** (1996). Vocational Rehabilitation Counselors' Attitudes Toward Self-Employment: Attitudes and Their Effects on the Use of Self-Employment as an Employment Option. *Rehabilitation Counselling Bulletin*, 39 (3), 94–106.

**Renko, M., Parker Harris, S., & Caldwell, K.** (2016). Entrepreneurial entry by people with disabilities. *International Small Business Journal*, 34 (5), 555–578.

**Sadiraj, K., Hoff, S., & Versantvoort, M.** (2018). Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet.

**Samoy, E.** (2013). *Handicap en Arbeid, Deel I: Definities en Statistieken over de arbeidsdeelname van mensen met een handicap*. Brussel: Departement Werk En Sociale Economie.

**Samoy, E.** (2014). *Arbeidsparticipatie van mensen met langdurige gezondheidsproblemen. De speciale module van de enquête naar de arbeidskrachten (EAK) 2011*.

**Scharle, A.** (2013). *PES approaches for sustainable activation of people with disabilities*. European Commission.

**Scharle, Á., & Váradi, B.** (2013). *Identifying barriers to institutional change in disability services*. WWWforEurope Working Paper.

**Scheid, T. L.** (2005). *Stigma as a barrier to employment: Mental disability and the Americans with Disabilities Act*. *International Journal of Law and Psychiatry*, 28(6), 670–690.

**Sourbron, M., & Vansteenkiste, S.** (2018). *De arbeidsreserve op de Vlaamse arbeidsmarkt ontleed*. *Over. Werk. Tijdschrift van Het Steunpunt Werk*, 28, 10–18.

**Stichting Innovatie en Arbeid, L.** (2018). *Ondernemen met een arbeids-handicap in Vlaanderen*.

**Thornton, P., & Lunt, N.** (1997). *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review*.

**Valkama, K., Katsui, H., & Kröger, T.** (2017). *European Semester 2017/2018 country fiche on disability Finland*.

**van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Putman, L., Das, D., & Versantvoort, M.** (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*.

**Vanweddigen, M.** (2010). Levenslang leren: Participeert iedereen wel in gelijke mate. Studiedienst van de Vlaamse Regering.

**Vornholt, K., Villotti, P., Muschalla, B., Bauer, J., Colella, A., Zijlstra, F., Van Ruitenbeek, G., Uitdewilligen, S., & Corbiere, M.** (2018). Disability and employment – overview and highlights. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 27(1), 40–55.

**Waddington, L.** (2000). Disabilities in Europe. *Law, Rights, and Disability*, 33.

**Yalcin, B.** (2016). A Comparative Analysis of the Active Labour Market Policies for Disabled People in the European Union Member States. University of Leeds.

**Yamamoto, S., Unruh, D., & Bullis, M.** (2011). The viability of self-employment for individuals with disabilities in the United States: A synthesis of the empirical-research literature. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 35 (2), 117–127.

**Yordanova, G.** (2015). Global Digital Workplace as an Opportunity for Bulgarian Woman to Achieve Work-Family Balance. Working Paper Series.

**Zyskowski, K., Morris, M. R., Bigham, J. P., Gray, M. L., & Kane, S. K.** (2015). Accessible crowdwork? Understanding the value in and challenge of microtask employment for people with disabilities. *Proceedings of the 18th ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work & Social Computing*, 1682–1693.