

Estudio realizado por EIM Business and Policy Research

Empleo y Asuntos Sociales
Seguridad social e integración social

Comisión Europea
Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales
Unidad E.4
Informe concluido en agosto de 2002

Programas activos de empleo para las personas con discapacidad

Hechos y cifras sobre su utilización e impacto

Colección:



Director: Luis Cayo Pérez Bueno

Publicado gracias a la:

randstad fundación

Este estudio está disponible en inglés, francés, alemán y español.

Los contenidos de esta publicación no reflejan necesariamente la opinión o la posición de la de la Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.

“Versión ORIGINAL inglesa, publicada bajo el título:
*Active labour market programmes for people with disabilities:
Facts and Figures on use and impact*

© Comunidades Europeas, 2004

Traducción española © Comité Español de Representantes de Personas
con Discapacidad (CERMI), 2004

La responsabilidad de la traducción recae enteramente en el Comité Español
de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

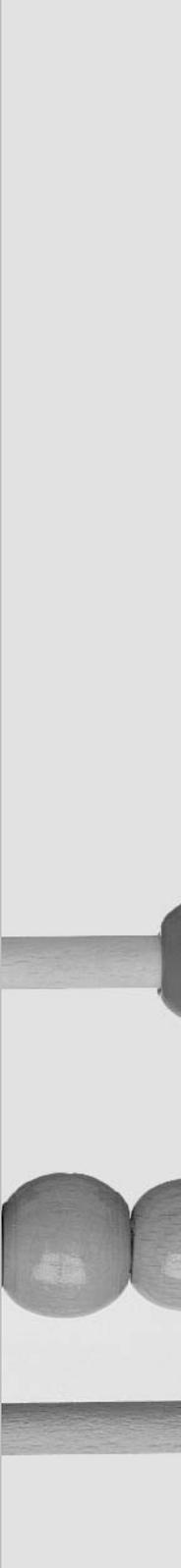
Traducción española: Gabriela Díaz Pérez, revisada por Luis Cayo Pérez Bueno

Podrá encontrar información complementaria sobre la Unión Europea
en Internet, a través de la red Europa (<http://europa.eu.int>)
Comunidades Europeas, 2004
© European Communities, 2004

Edición no venal

Edita: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad - CERMI
Edición: Septiembre, 2004
Realización: Galenas
D.L.: M-
ISBN: 84-
Imprime: Gráficas Monterreina

ÍNDICE



PRÓLOGO	9
1. RESUMEN Y COMENTARIOS	13
1.1. Introducción	14
1.2. Marco general: definiciones y población objetivo	17
1.3. Los programas activos de empleo destinados a las personas con discapacidad: características y alcance	24
1.4. El impacto de los programas activos de empleo: observaciones y experiencias	27
1.5. Resumen del informe.....	30
2. HECHOS Y CIFRAS SOBRE SU UTILIZACIÓN E IMPACTO.....	31
2.1. Introducción	32
3. MARCO GENERAL: DEFINICIONES Y POBLACIÓN OBJETIVO	39
3.1. Introducción	40
3.2. Definición de los programas de empleo.....	41
3.3. Clasificación de los programas activos de empleo	44

4. EL PAPEL DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS DENTRO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL EMPLEO.....	51
4.1. Introducción	52
4.2. Enfoques alternativos y evolución de las políticas destinadas a mejorar el empleo de las personas con discapacidad	52
4.3. Presupuesto dedicado a los programas a favor del empleo	61
4.4. Evolución de las estrategias para el empleo	64
4.5. Observaciones de conclusión	71
5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE.....	73
5.1. Introducción	74
5.2. Disponibilidad de los datos y lagunas estadísticas	74
5.3. Las personas con discapacidad en relación con los programas activos de tipo general	77
5.4. Características de los programas activos específicos	80
5.5. Comparación entre los países.....	94

6. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS: OBSERVACIONES Y EXPERIENCIAS	99
6.1. Introducción	100
6.2. Impacto de los programas activos: lagunas en las fuentes estadísticas, conclusiones limitadas.....	101
6.3. Impacto y efectos secundarios de los programas activos: observaciones y puntos de vista	105
6.4. Aplicación y medidas de incentivación	107
6.5. Visión global.....	110
7. CONCLUSIONES Y ANÁLISIS	113
7.1. Introducción	114
7.2. Hacia una mejora de la supervisión y la evaluación	115
7.3. Programas de promoción del empleo en los Estados Miembro de la UE	118
7.4. Características y alcance de los programas activos a favor del empleo	120
7.5. ¿Efectos sobre el empleo?	123
7.6. Recomendación para una mayor eficacia de los programas activos	125

ANEXO I: MIEMBROS DEL GRUPO DE EXPERTOS	129
ANEXO II: FORMATO DE LOS INFORMES NACIONALES	131
ANEXO III: ESTADÍSTICAS SOBRE CADA TIPO DE PROGRAMAS ACTIVOS	141
BIBLIOGRAFÍA.....	155

Las abreviaturas utilizadas en este informe son:

A	Austria
B	Bélgica
D	Alemania
DK	Dinamarca
E	España
EL	Grecia
F	Francia
FIN	Finlandia
I	Italia
IRL	Irlanda
L	Luxemburgo
NL	Países Bajos
P	Portugal
S	Suecia
UK	Reino Unido
UE	Unión Europea

El Informe hace un análisis de las políticas activas de empleo para personas con discapacidad en diferentes países de la Unión Europea.

Las acciones encaminadas al desarrollo de las políticas de empleo a través de las actuaciones de formación, orientación laboral y empleo han supuesto un esfuerzo presupuestario y organizativo que tiene su reflejo en la mejora de la participación activa de las personas discapacitadas en el mercado de trabajo. Sin embargo, en España, esta participación es todavía baja, dos de cada tres personas discapacitadas en edad laboral están inactivas y la cuarta parte de los activos están desempleados.

El acceso de estas personas a un puesto de trabajo depende por un lado, de la discapacidad y la autonomía desarrollada por cada uno. Por otro, del marco adecuado que facilite e incentive su entrada en el mercado de trabajo, su integración social y la eliminación de barreras no sólo físicas, sino legales, sociales y educativas. Por último, hay que generar una actitud de confianza en la sociedad hacia el trabajo que estas personas pueden realizar. Creo que es necesario reconocer mucho más de lo que se hace, todo lo que esta gente aporta a la sociedad.

Hay que subrayar el papel fundamental del entorno familiar en el desarrollo de las capacidades de estas personas. El apoyo de la familia es esencial en la etapa de formación inicial así como en el proceso de formación y dirección profesional.

Las posibilidades de integrarse laboralmente en centros ocupacionales, centros especiales de empleo, empresas de inserción o de aco-

gerse a los programas ocupacionales para lograr su inserción social han sido desarrolladas en España de manera ejemplar. El grado de participación y representación logrado por las organizaciones de personas con discapacidad ha sido clave en este éxito.

Respecto a su participación en el mercado laboral ordinario, la labor de intermediación que facilita la unión de las demandas y ofertas de empleo, es importante para ayudar a las empresas a la incorporación de personas discapacitadas en sus plantillas. El éxito de la relación laboral se basa en la selección de los candidatos y del puesto de trabajo. Y debe ir acompañada de la manifestación de voluntad de la dirección para cubrir puestos con trabajadores discapacitados.

El colectivo de la discapacidad es diverso, necesitan ser atendidos de forma específica, de forma personal. Por eso, los planes integrales de formación y empleo son un buen medio para que participen activamente en la sociedad.

En la Fundación creemos que la mejor forma de integrar a las personas discapacitadas es a través del empleo, y a ser posible en empresas ordinarias; ésta es una manera de ayudarles a conseguir su desarrollo personal y profesional, lograr su independencia económica y potenciar su autonomía para desenvolverse en sociedad.

También queremos realizar actuaciones que den a conocer la situación de la discapacidad a los agentes y sectores sociales que intervienen en la inserción sociolaboral de estas personas. Este informe es un ejemplo de ello.

PRÓLOGO

Para finalizar, deseo que la lectura del documento sea de interés y contribuya a lograr nuestro fin, la inserción laboral de personas desfavorecidas.

María Viver
Directora Fundación Randstad

1. RESUMEN Y COMENTARIOS

1.1 INTRODUCCIÓN

Contexto

La Unión Europea está seriamente comprometida con la mejora de la situación de las personas con discapacidad. Tras el Consejo Europeo de Lisboa se fijó el objetivo de equiparar la tasa de empleo de las personas con discapacidad al nivel de la de las personas sin discapacidad en el año 2010. Actualmente menos de un tercio de las personas con discapacidad tienen un empleo remunerado.

En este contexto hay que tener en cuenta tres elementos clave:

- el derecho fundamental al trato equitativo y justo de todos los ciudadanos de la Unión,
- el desarrollo continuado de la economía,
- el enfoque de la asociación.

A escala europea, la Directiva relativa a la no discriminación en el campo del empleo que entrará en vigor en 2003* contribuirá considerablemente a la eliminación de las barreras que impiden la integración social de las personas con discapacidad. Asimismo, la proclamación del año 2003 como Año Europeo de las Personas con Discapacidad por el Consejo de Ministros de la UE favorecerá el aumento de la sensibilización sobre las dificultades a las que se enfrentan las personas con discapacidad. A escala de los Estados Miembro se realizan esfuerzos para aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad, aunque aún subsisten obstáculos considerables para su integración profesional.

A pesar de la información contenida en los Planes de Acción Nacionales (PAN), la puesta en práctica y el impacto de las políticas nacio-

*Nota del editor español: Información de acuerdo con la traducción inglesa original. La Directiva 2000/78 entró en vigor el 2 de diciembre de 2000, día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

nales para el empleo de las personas con discapacidad siguen siendo poco conocidos. Con el fin de garantizar el seguimiento de estas políticas, la Comisión Europea debe disponer de datos precisos sobre la tasa de empleo y de participación de las personas con discapacidad en los programas de reactivación laboral. En el año 2000 la Comisión encargó a EIM la creación y dirección de un Grupo de Expertos Europeo sobre el Empleo para las Personas con Discapacidad.

El resultado de este trabajo se presentó a la Comisión, a los expertos nacionales y al público en una conferencia que tuvo lugar en Bruselas el 9 de julio de 2002. Se puede encontrar información más detallada sobre la investigación en la página de internet dedicada a este proyecto: www.employment-disability.net.

Metodología

Con el fin de garantizar un enfoque común en la investigación en todos los países, los expertos nacionales diseñaron y aprobaron unas directrices generales relativas a la recogida de datos y la descripción de las características de los programas y las estadísticas. Se comprobó la minuciosidad, coherencia y comparabilidad de todos los datos estadísticos presentados por los expertos nacionales. Asimismo, en los casos en que fue necesario, los expertos presentaron información y explicaciones complementarias.

El primer estudio anual

A lo largo de su primer año de existencia, la red de expertos realizó una serie de estudios cuyo objetivo era recopilar toda la información

disponible sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad en la Unión Europea. Estos estudios permiten tener una visión general del corpus informativo relativo al tema y además proporcionan un punto de partida y un marco de referencia para la elaboración de políticas.

El segundo estudio anual

Durante el segundo año se realizó un análisis comparativo y descriptivo de los programas activos de empleo para las personas con discapacidad con el fin de presentar una visión válida y actualizada de las semejanzas y las diferencias entre los Estados Miembro en la puesta en práctica y la utilización de estos programas. Los datos recogidos ayudarán a la Comisión a garantizar el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales acordadas en los Estados Miembro.

El estudio estará basado en la evaluación de las siguientes preguntas:

- A. ¿Qué programas activos de empleo se ponen en práctica en los Estados Miembro de la Unión?
- B. ¿Cuál es el alcance, en términos de gasto y participación, de los programas de empleo en los que participan las personas con discapacidad?
- C. ¿Cuál es la información disponible sobre el impacto de estos programas en el empleo de las personas con discapacidad?

1.2. MARCO GENERAL: DEFINICIONES Y POBLACIÓN OBJETIVO

Definición de los programas de empleo

Las estrategias de empleo para los grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, pueden adoptar diversos enfoques. Uno de estos enfoques son las intervenciones públicas en el mercado laboral, cuyo objetivo es permitir un funcionamiento eficaz de éste y corregir sus desequilibrios¹.

Los programas de empleo se clasifican frecuentemente mediante el criterio de activación. Si su objetivo es "activar" a los beneficiarios mejorando su capacidad de inserción en el mercado laboral se consideran programas activos. Por el contrario, los programas pasivos ofrecen principalmente la sustitución de los ingresos, bien mediante medidas de jubilación anticipada o bien mediante el mantenimiento de los ingresos en caso de ausencia de empleo. Este informe se centrará en los programas activos y su clasificación ha sido realizada de acuerdo con la opinión de los expertos.

Un número limitado de programas de empleo se dirige exclusivamente a las personas con discapacidad. En este estudio estos programas son denominados "específicos". El resto de los programas de empleo, incluyendo aquellos que se dirigen a diversos grupos objetivo (a menudo socialmente vulnerables) entre los cuales están las personas con discapacidad, son denominados "generales".

¹ Eurostat, 2001, página 116.

La población objetivo: las personas con discapacidad

Todas las definiciones de discapacidad comparten el principio básico de que ésta tiene una causa médica y supone limitaciones en el ejercicio de las actividades cotidianas. Sin embargo, no hay unanimidad para una definición específica. La disparidad de fuentes y definiciones se traduce en cálculos divergentes del número de ciudadanos de la Unión que presentan una discapacidad, que oscila entre los 17 y los 24 millones de personas en la franja de edad de los 16 a los 64 años.

El papel de los programas activos de empleo en las estrategias nacionales de empleo

Con el fin de evaluar adecuadamente el papel de los programas activos de empleo en las estrategias nacionales de empleo es necesario analizar los enfoques alternativos y el resto de las medidas cuyo objetivo es mejorar la integración profesional de las personas con discapacidad.

Tradicionalmente, los **Servicios Públicos de Empleo** representan un papel preponderante en la puesta en práctica de estrategias de empleo (también para las personas con discapacidad); sin embargo su función no ha evolucionado de la misma forma en todos los países. En la mayoría de los Estados Miembro los servicios públicos de empleo han perdido su posición de monopolio debido a la introducción de nuevas medidas para el empleo y a la creación (efectiva o en proyecto) de nuevas estructuras. Mientras que en algunos países los organismos regionales o las ONG tienen una mayor responsabilidad, en otros prevalece la tendencia a la centralización y las competencias de los organismos regionales están en descenso.

Varios expertos nacionales han señalado los inconvenientes vinculados al **enfoque organizativo con multitud de agentes**, que da lugar a una similitud o superposición de las competencias o a la descentralización hacia un nivel local. Una estructura organizativa fragmentada complica la identificación y el seguimiento de las acciones realizadas, lo que se refleja en la calidad de las estadísticas (pobres o incompletas).

Las **políticas legislativas** presentan disposiciones generales cuyo objetivo es estimular (o "prevenir") cierto tipo de comportamientos tanto de los empresarios como de las personas con discapacidad.

Un ejemplo típico de medida legislativa para mejorar la inserción profesional de las personas con discapacidad es la **fijación de cuotas** (obligación de empleo). Aproximadamente, en la mitad de los Estados Miembro es posible liberarse de esta obligación mediante una compensación económica. La evolución de los regímenes de cuotas varía considerablemente de un país a otro, pero por diversas razones su papel parece ser bastante limitado en muchos Estados Miembro.

A escala europea, la Directiva relativa a la no discriminación en el campo del empleo entrará en vigor en 2003². Al nivel de los Estados Miembro, algunos países como Italia, Suecia y el Reino Unido cuentan con una **legislación antidiscriminación** a favor de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables desde la década de los 90. Por otro lado en Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos, el derecho de las personas con discapacidad a la inserción social, a la activación y al empleo está garantizado dentro del marco de regulación sobre la igualdad de trato. Otros Estados Miembro, entre ellos Alemania e Irlanda, parecen estar considerando la puesta en práctica de políticas de igualdad de trato o de no discriminación.

² Op. cit

Dentro de la Unión también se puede observar una gran diversidad en relación con los **derechos de protección del empleo** de las personas con discapacidad. En los Estados Miembro que practican el sistema de cuotas, la protección del empleo suele ser una disposición suplementaria para los trabajadores contratados en este marco. Se considera que la tasa de empleo relativamente elevada de las personas con discapacidad en Alemania es producto de la protección contra el despido, combinada con el papel activo de los comités de empresa. Sin embargo, estas regulaciones antidespido parecen estar dirigidas principalmente a aquellas personas que adquirieron la discapacidad cuando ya estaban trabajando para la empresa en cuestión. En la mayoría del resto de los Estados Miembro los trabajadores con discapacidad no disponen de una protección legal específica, aunque sí están cubiertos por regulaciones antidiscriminación y legislación sobre la igualdad de trato.

El acceso a un gran número de programas y medidas específicas en el campo del empleo está sometido a la condición de que el beneficiario esté **reconocido y registrado como persona con discapacidad** ante una autoridad (municipio, comisión especial). Este criterio de elegibilidad se aplica sobre todo en Austria, Alemania, Italia y Luxemburgo para medidas de activación y protección.

En algunos Estados Miembro el registro es objeto de debate, ya que puede dar lugar a la estigmatización. En Grecia, el estatuto de persona con discapacidad no está claramente definido o identificado en la legislación o en otras disposiciones, aunque se considera a las personas con discapacidad como parte de los grupos vulnerables. En el Reino Unido se ha abolido el registro tras la entrada en vigor de la legislación antidiscriminación.

Las **medidas de persuasión** se utilizan como enfoque más "laxo" para influenciar el comportamiento de las empresas y las personas con discapacidad en el campo del empleo. Comparada con los programas activos de empleo la persuasión es en muchos casos intangible y resulta difícil de calificar y evaluar.

Gastos destinados a los programas de empleo

Aunque la solidez de los datos recopilados presenta ciertas restricciones, estos datos muestran que los Estados Miembro difieren considerablemente en cuanto al número y al tipo de programas de empleo puestos en funcionamiento, y los gastos empleados en ellos.

Los Estados Miembro gastan entre el 0,8% y el 4,6% de su PNB en programas de empleo (excluyendo los servicios públicos de empleo). Independientemente del nivel de gastos, entre dos tercios y tres cuartos de los gastos totales están destinados a los programas pasivos en la mayoría de los países, excepto en Suecia e Italia donde prácticamente la mitad de los gastos se destinan a medidas activas. Nuestras fuentes muestran el papel fundamental que continúa representando el pago de las prestaciones de sustitución en las políticas de empleo.

Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Países Bajos y Suecia son países que destinan una proporción importante de fondos a las medidas activas. En algunos países la tendencia a integrar las medidas dirigidas a las personas con discapacidad en la política general podría dar lugar a un descenso de los gastos destinados a las políticas específicas.

Podemos comprobar que las políticas de los Estados Miembro relativas a los programas activos y pasivos difieren considerablemente. La razón de esta divergencia no es únicamente la existencia de prioridades políticas diversas, también depende de la tasa de paro (especialmente importante en el caso de los programas pasivos) y de los criterios de elegibilidad para los regímenes de prestaciones (programas pasivos).

Evolución de las políticas

Existe (todavía) un grado de convergencia limitado dentro de la Unión Europea en relación tanto con las políticas para el empleo de personas con discapacidad como con los nuevos avances en este campo. Tomando como base la información presentada por los expertos, parece que la cantidad de medidas puestas en funcionamiento y la organización de los servicios dependen todavía considerablemente de las estructuras administrativas existentes y de la preferencia histórica por unas medidas u otras. Hay una serie de temas clave dentro de los debates que actualmente tienen lugar en los Estados Miembro:

En algunos Estados Miembro la **transformación de los programas pasivos en activos** parece evolucionar, ya que el aumento del número de beneficiarios de los regímenes de prestaciones pone de manifiesto la necesidad de activar ese grupo objetivo para ayudarle a superar los obstáculos que se encuentran para participar en el mundo del trabajo.

Algunos países, entre ellos Bélgica, Grecia y los Países Bajos, dan preferencia a la inclusión de las personas con discapacidad en los **programas generales**, mientras que otros, como Austria, continúan emprendiendo medidas específicas. El debate relativo a los programas genera-

les gira en torno a la no discriminación y la igualdad de trato. Los programas generales deberían estar abiertos a todos y al mismo tiempo la participación en programas especiales puede ser considerada una forma de estigmatización. Por otro lado algunos políticos consideran que las personas con discapacidad tienen necesidades específicas que requieren un enfoque especial para facilitarles el acceso al mercado laboral.

Algunos países tienen una larga tradición de **prestación descentralizada de servicios**, lo que da lugar a un vínculo más estrecho entre los prestadores y los beneficiarios de servicios.

Se están realizando esfuerzos para acabar con **las "trampas" derivadas de los regímenes de prestaciones y con los desincentivos a la participación** en los programas de formación y readaptación. Éste es por ejemplo el caso de Dinamarca en relación con la readaptación profesional. Otras medidas son la conservación del derecho a las subvenciones secundarias en Irlanda; las medidas dirigidas al empleador y al empleado simultáneamente en los Países Bajos; o el caso del Reino Unido, donde se combinan las ventajas vinculadas al trabajo y los créditos fiscales con unos criterios más estrictos para la obtención de prestaciones.

En los países escandinavos existen **obligaciones legales** que deberían reducir las posibilidades de rechazar un empleo. En Dinamarca las medidas incentivadoras han sido ampliadas a las instituciones encargadas de la puesta en práctica de la política del empleo.

Para algunos países la mejora de las **estructuras institucionales y la armonización de las políticas** son consideradas como una forma de aumentar la eficacia de los programas y de reducir los gastos de gestión.

Ya que cada persona con discapacidad se encuentra en una situación particular, un **enfoque individualizado** parece ideal para poder tener en cuenta sus necesidades concretas. Esta medida ha sido introducida (de forma experimental) en Grecia y los Países Bajos, mientras que el Reino Unido la ha adoptado a mayor escala. Aunque la eficacia de este método está probada, sus elevados costes y la dificultad de llevarla a cabo obstaculizan su aprobación en otros países.

1.3. LOS PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO DESTINADOS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

Disponibilidad de datos y restricciones

Los estudios anteriores han revelado que a menudo es difícil obtener datos estadísticos adecuados sobre la aplicación de los programas activos. El valor añadido del presente estudio consiste en que intenta mensurar el alcance y la magnitud de estos programas basándose en las tasas de participación y gastos. En total se han definido 110 programas activos específicos de este modo.

La escasez de datos cuantitativos sólo permite una comparación limitada de los costes de los diferentes programas. Además la falta de un método uniforme de registro del número de participantes (datos de inscritos o de flujo) hace la comparación directa de las tasas de participación entre los programas e incluso entre los países casi imposible. Por lo tanto no se puede (o no se debe) extraer ninguna conclusión basada únicamente en la información cuantitativa recogida.

Características y alcance de los programas de empleo en los Estados Miembro de la UE

La **tasa de participación de las personas con discapacidad en los programas generales** difiere considerablemente en los Estados Miembro de la UE. Mientras que en algunos países es poco común que los trabajadores con discapacidad estén integrados en un programa general, en otros las personas con discapacidad participan normalmente en programas de este tipo en vez de en programas específicos que les están destinados.

Las características principales de varias categorías de programas específicos han sido identificadas. En aproximadamente la mitad de los Estados Miembro la prestación de **asesoría intensiva y el seguimiento de la búsqueda de empleo** constituyen programas separados, aunque la asesoría a veces forma parte de otros programas (como por ejemplo en las medidas mixtas).

La **readaptación profesional** es una posibilidad ofertada en la mayoría de los Estados Miembro, aunque el número de participantes y el presupuesto destinado varían considerablemente. Mientras que esta medida es especialmente importante en Dinamarca, Finlandia, Grecia e Irlanda, la tasa de participación es muy baja en otros países, lo que puede ser debido a la baja calidad de los servicios, a la falta de recursos o al hecho de que la readaptación no constituya una prioridad. Cabe señalar que algunos países no disponen de programas de readaptación profesional específicos. Es el caso de Alemania, donde las personas con discapacidad están integradas en los programas activos generales, o de los Países Bajos donde la readaptación está asociada bien al empleo asistido o bien a la asesoría intensiva en el marco de las diversas medidas mixtas.

El **empleo subvencionado** tiene como objetivo mitigar las barreras (económicas) que obstaculizan la contratación de trabajadores con discapacidad. Por norma general se concede una subvención al empleador, aunque Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido tienen asimismo programas que ofrecen un apoyo financiero a los empleados. De las cifras se deduce que el empleo subvencionado es una práctica habitual en los países nórdicos, así como en Austria y Alemania. Como media las subvenciones salariales son relativamente modestas, aunque algunos países, como España y Alemania, conceden una suma considerable por persona con discapacidad empleada en el marco de programas específicos.

El **empleo asistido** incluye asistencia personalizada y adaptación al lugar de trabajo para las personas con discapacidad. A pesar de la importancia de la supresión de las barreras externas al empleo, el número de beneficiarios de este tipo de medidas parece ser bastante bajo en todos los Estados Miembro.

El **empleo protegido** toma formas diversas (por ejemplo, la obligación de contratar un determinado número de trabajadores con discapacidad) y tiene objetivos diversos (puede ser la integración en el mercado laboral ordinario o no) en los diferentes países de la UE. Parece estar muy extendido en Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Suecia.

Los **incentivos para la creación de empresas por personas con discapacidad** sólo existen en un número reducido de países y el número de beneficiarios es muy limitado.

Las **medidas mixtas** engloban diversos tipos de acción: la readaptación profesional, el empleo subvencionado, el empleo asistido y – en la mayoría

de los casos – la prestación de asesoría intensiva. En algunos casos, los programas de este tipo no ofrecen una mera combinación de medidas sino un enfoque integrado. A menudo las medidas están acompañadas por asesoría intensiva así como por un enfoque individualizado que ofrece a las personas con discapacidad un abanico de medidas cuyo objetivo es favorecer su inserción o reinserción profesional. Los principales programas de este tipo se realizan en Austria, Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

A pesar de las numerosas restricciones metodológicas de nuestro estudio, podemos deducir las siguientes consideraciones generales: Bélgica, Francia y Países Bajos se caracterizan por el predominio del empleo protegido; Austria y Suecia destinan la gran mayoría del presupuesto a una combinación entre el empleo protegido y el empleo subvencionado; Luxemburgo y el Reino Unido combinan el empleo subvencionado, asistido y protegido, dedicando un presupuesto considerable a las medidas mixtas en las que se combinan los empleos (principalmente) subvencionados con el empleo asistido y protegido. Finalmente Portugal se caracteriza por una única combinación de gastos destinada a la readaptación profesional, el empleo asistido y el empleo protegido.

1.4. EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO: OBSERVACIONES Y EXPERIENCIAS

Hacia una mejora de la calidad del seguimiento y de la evaluación

Al igual que otros estudios, nuestra investigación revela que existe un amplio margen de mejora en materia de seguimiento y evaluación de los programas activos para las personas con discapacidad. Consecuentemente se han realizado recomendaciones en los siguientes campos:

- La recogida de datos debería centrarse en las personas con discapacidad y no únicamente en la eficacia de los programas.
- Se debería evaluar la situación del empleo de los beneficiarios al finalizar la ejecución del programa.
- Las necesidades y la disposición de los participantes en los programas y de los empleadores deberían evaluarse antes de iniciar las actividades.
- Es necesario establecer indicadores de base comunes para garantizar la supervisión de la utilización y los resultados de los programas activos.
- La evaluación de la eficacia de los programas debería tener en cuenta los aspectos relativos a la calidad de vida de las personas con discapacidad.

La magnitud de los efectos sobre el empleo

Uno de los principales descubrimientos de nuestro estudio es que en la mayoría de los países los efectos sobre el empleo de las medidas aplicadas son poco o incluso nada conocidos. Muy a menudo faltan conclusiones empíricas fiables sobre los efectos de las medidas, debido a la baja calidad de los datos estadísticos relativos a la participación en los programas. Asimismo no existen estudios de seguimiento y las evaluaciones adolecen de problemas metodológicos.

Cuando los Estados Miembro presentan conclusiones, a menudo éstas están basadas en encuestas realizadas a los beneficiarios de las medidas o los prestadores de servicios, o se extraen de evaluaciones relativas a otros grupos objetivos (como los parados de larga duración). Esta afirmación ha sido comprobada por otros estudios.

Recomendaciones para mejorar la eficacia de los programas activos:

Basándonos en diversos estudios de evaluación y en la opinión de los expertos, podemos extraer una serie de conclusiones relativas a la mejora de la eficacia de los programas activos.

Los aspectos organizativos siguientes tienen un efecto positivo sobre el éxito de las medidas para el empleo:

- Invertir en mejores y más estrechas relaciones con los empleadores locales y ser consciente de la importancia de las relaciones proactivas con los empleadores.
- La promoción de la colaboración y la coordinación entre autoridades; comités o redes locales de coordinación y colaboración entre diferentes organismos (incluidos los empleadores).
- La gestión de casos individuales que ponen el acento en las necesidades individuales y la ayuda para la obtención de un empleo.

La puesta en marcha de medidas de formación y de empleo eficaces necesita asimismo **recursos humanos suficientes**, que podrían obtenerse con mayor eficacia a través de la formación y el reconocimiento oficial de consejeros personales.

Los programas activos no sirven únicamente para ayudar a las personas con discapacidad a encontrar un empleo, pueden contribuir a la **conservación del empleo**. Con este fin las políticas destinadas a las personas con discapacidad deberían incluir medidas que ayuden a los trabajadores con una larga enfermedad a conservar sus empleos.

En el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos, el cambio a una **prestación de servicios determinada por la demanda** permitirá una consideración más adecuada de las necesidades de los beneficiarios y los empleadores.

Finalmente, en algunos países, los **obstáculos financieros** que impedían la participación de las personas con discapacidad en las medidas para el empleo han sido eliminados (por ejemplo en Irlanda y el Reino Unido). Además se está considerando poner en práctica incentivos destinados a prestadores de servicios y a gestores de servicios tales como medidas vinculadas con la financiación como la remuneración progresiva (“*milestone payment*”).

1.5. RESUMEN DEL INFORME

El capítulo dos establece el marco, incluyendo las definiciones y clasificaciones utilizadas, en el que se situará el análisis contenido en los capítulos siguientes. Los programas de empleo no son el único medio de poner en práctica las estrategias nacionales de empleo, por ello el capítulo tres enmarca los programas activos en el contexto más amplio de las políticas de empleo. El capítulo siguiente está dedicado a los datos nacionales recogidos sobre los programas activos para las personas con discapacidad. Contiene detalles sobre las características principales de los diferentes tipos de programas activos específicos. El capítulo cinco está dedicado al impacto de los programas y las experiencias de los Estados Miembro. Las principales conclusiones se retoman en el capítulo seis donde se discuten a la luz de la política de empleo de la Unión Europea y finalmente se deducen una serie de recomendaciones destinadas a mejorar la integración profesional de las personas con discapacidad.

2. HECHOS Y CIFRAS SOBRE SU UTILIZACIÓN E IMPACTO

2.1. INTRODUCCIÓN

Contexto

La Unión Europea está firmemente determinada a mejorar la situación de las personas con discapacidad que, como grupo, tienen que superar numerosos obstáculos en los 15 Estados Miembro sobre todo en cuestiones relacionadas con el acceso al empleo y la plena integración social. Como media, la tasa de empleo de las personas con una discapacidad grave en relación con la mano de obra de la UE es inferior al 35 %, contra el 70 % para los trabajadores sin discapacidad. Tras el Consejo Europeo de Lisboa se fijó el objetivo de acercar la tasa de empleo de las personas con discapacidad a la de las personas sin discapacidad antes de 2010. Para conseguir este ambicioso objetivo es necesario tener en cuenta tres factores clave: el primero es el derecho fundamental a un trato justo y equitativo de todos los ciudadanos de la Unión, incluidas las personas con discapacidad. El segundo es el desarrollo económico sostenido y el tercero se incluye dentro del enfoque asociativo, según la cual todos los elementos de la sociedad deben contribuir para la superación de los obstáculos.

A escala europea, la Directiva relativa a la no discriminación en el empleo que deberá estar transpuesta antes de fines de 2003³, contribuirá sobremanera a eliminar por ejemplo los obstáculos relacionados con el entorno. Se ha demostrado que este tipo de obstáculos constituyen una traba aún más grave que las limitaciones funcionales que supone la misma discapacidad. La proclamación por el Consejo de Ministros de la UE del Año Europeo de las Personas con Discapacidad en 2003 favorecerá la toma de conciencia en toda la UE de las dificulta-

³ Op. cit

des a las que se enfrentan las personas con discapacidad y es de esperar que esta sensibilización fomente la reflexión, el debate y la acción relativos a las medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades y para luchar contra la discriminación.

A escala de los Estados Miembro se realizan esfuerzos para mejorar la tasa de empleo de las personas con discapacidad, pero los obstáculos para obtener un empleo, causados por problemas de acceso a la educación/formación, falta de medios de transporte accesibles y falta de tecnologías de asistencia, siguen siendo considerables.

Tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam, que introdujo un nuevo título sobre el empleo, se decidió en la cumbre de Luxemburgo sobre el empleo, en noviembre de 1997, que la estrategia europea para el empleo debía evolucionar hacia un enfoque integrado de la reducción del desempleo, enfoque que estaría basado en cuatro pilares: capacidad de inserción profesional, espíritu de empresa, adaptación e igualdad de oportunidades.

Cada año la Estrategia Europea para el Empleo se pone en práctica mediante una serie de líneas directrices que deben tenerse en cuenta y que aparecen en los Planes de Acción Nacionales para el empleo de cada Estado Miembro⁴. Los pilares 1 y 4 revisten una importancia particular para la integración de las personas con discapacidad en el entorno laboral. El pilar 1 se refiere a la capacidad de inserción profesional y engloba, entre otras cosas, la transición de las medidas pasivas a medidas activas. Los sistemas de prestación y las acciones de formación deben garantizar el apoyo activo a la capacidad de inserción profesional de los beneficiarios e incentivar realmente a los desempleados a

⁴ Para más información sobre la Estrategia Europea para el Empleo, véase http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl/esf/ees_en.htm

buscar y aprovechar posibilidades de trabajo remunerado o de formación. El pilar 4 relativo a la igualdad de oportunidades subraya entre otras cosas la inserción de las personas con discapacidad en la vida profesional. Como parte de su política de facilitar la reinserción profesional, los Estados Miembro velarán especialmente por la eliminación progresiva de los obstáculos con el fin de lograr la obtención de un empleo remunerado. Además es conveniente prestar especial atención a los problemas a los que las personas con discapacidad tienen que enfrentarse en su vida profesional.

A pesar de la información contenida en los Planes de Acción Nacionales, existe todavía un déficit informativo sobre la aplicación y el impacto de las políticas nacionales relativas a la situación en materia de empleo de las personas con discapacidad. En el año 2000 la Comisión encargó a EIM la creación y dirección de un Grupo de Expertos Europeo sobre el Empleo para las Personas con Discapacidad⁵. La Comisión solicitó al grupo de expertos la presentación de un análisis descriptivo comparativo de la aplicación de medidas activas a favor del empleo destinadas a las personas con discapacidad para el año 2002. Puede encontrarse información más detallada sobre los antecedentes de este estudio en su sitio web: www.employmentdisability.net.

Objetivo y cuestiones objeto de análisis

A partir de la información y los datos recogidos en cada Estado Miembro sobre los programas activos a favor del empleo destinados a las personas con discapacidad, este estudio tiene como objetivo identificar la evolución de los programas y, siempre que sea posible, su impacto. El análisis puede dar lugar a la identificación de buenas prácti-

⁵ Para conocer la lista de los miembros del grupo de expertos, véase el anexo I.

cas en el diseño de programas activos que mejoran la formación y el empleo de las personas con discapacidad.

A continuación se exponen las preguntas analizadas para poder alcanzar este objetivo⁶:

- ¿Qué programas activos ponen en práctica los Estados Miembro?
- ¿Cuál es el alcance, en términos de presupuesto y de participación, de los programas activos de los que se benefician las personas con discapacidad?
- ¿Cuál es el impacto conocido de estos programas de medidas sobre la situación de las personas con discapacidad en relación con el empleo?

Metodología

Los miembros del grupo de expertos han recogido en cada país la información relevante a partir de la documentación existente relativa a la legislación (planes de acción nacionales, etc.), las estadísticas de programas, estudios de evaluación y cuando fue necesario, llevando a cabo entrevistas con otros expertos nacionales para aclarar ciertos aspectos. Con el fin de garantizar un enfoque común en los trabajos de investigación en todos los países, los expertos nacionales han elaborado y aprobado unas directrices generales para la recogida de datos y la descripción de las características y las estadísticas de los programas (véase el anexo II). Este manual incluía igualmente una tabla de clasificación de los programas activos elaborada a partir de las fuentes existentes (Eurostat 2001, OCDE 2001, etc.) y adaptada a las necesidades de este estudio.

⁶ Las preguntas A y B serán tratadas en el capítulo 4. El capítulo 5 aborda la pregunta C.

Para la mayoría de los países el año analizado fue 1998, excepto para los Países Bajos, Dinamarca, Italia y Alemania que estudiaron el año 1999 (debido a grandes modificaciones llevadas a cabo en su legislación o programas). La información obtenida sobre las políticas nacionales a favor del empleo de las personas con discapacidad y los programas activos, así como su impacto, está recogida en los informes nacionales que pueden consultarse en internet⁷. Estos informes precisan para cada país:

- La situación de los programas activos en relación con otros enfoques (legislación sobre la no-discriminación por ejemplo);
- Una visión general y una descripción elemental de los programas activos a favor de las personas con discapacidad (programas específicos y generales);
- La evolución de los programas activos;
- Las estadísticas, si están disponibles (sobre el presupuesto y los beneficiarios);
- El análisis de la aplicación y el impacto de los programas activos específicos a partir de los estudios de evaluación realizados.

Con el fin de facilitar la recogida de datos, se han puesto a disposición de los expertos publicaciones recientes de la OCDE y de Eurostat sobre los programas activos, así como diversos análisis comparativos (Thornton y Lunt, 1997 ; Ecotec, 2000 ; Bergeskog, 2001; Prinz, próximamente). Todas las cifras presentadas por los expertos nacionales han sido comprobadas para comprobar su fiabilidad, coherencia y comparabilidad. Cuando fue necesario, los expertos nacionales presentaron información y explicaciones complementarias.

⁷ www.employment-disability.net

Descripción del informe

El capítulo dos establece el marco, incluyendo las definiciones y clasificaciones utilizadas, en el que se situará el análisis contenido en los capítulos siguientes. Los programas de empleo no son el único medio en poner en práctica las estrategias nacionales de empleo, por ello, el capítulo tres los enmarca en el contexto más amplio de las políticas de empleo. El capítulo cuatro está dedicado a los datos nacionales recogidos sobre los programas activos destinados a las personas con discapacidad. Contiene información sobre las características principales de los diferentes tipos de programas activos específicos. El capítulo cinco está dedicado al impacto de los programas y las experiencias de los Estados Miembro. Las principales conclusiones se resumen en el capítulo seis donde se discuten a la luz de la política de empleo de la Unión Europea y finalmente se deducen una serie de recomendaciones destinadas a mejorar la integración profesional de las personas con discapacidad.

3. MARCO GENERAL: DEFINICIONES Y POBLACIÓN OBJETIVO



3.1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo presenta el marco del estudio, lo que incluye definiciones y una clasificación. Empezaremos por proponer una definición de programas de empleo (activos y pasivos). A continuación el punto 3.3 presenta una clasificación de los programas activos. El último punto expone brevemente los problemas surgidos a la hora de definir y supervisar el grupo objetivo de las personas con discapacidad.

3.2. DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO

Las estrategias para el empleo de los grupos vulnerables, sobre todo de las personas con discapacidad, pueden adoptar diversas formas. Muchos países disponen "medidas legislativas" cuyo objetivo es garantizar la igualdad de trato o la no-discriminación (también) en el campo del empleo. Varios países se esfuerzan en mejorar la formación y el empleo de los grupos vulnerables recurriendo a medidas de persuasión cuyo objetivo es aumentar la sensibilización y evitar los prejuicios. La aplicación de programas a favor del empleo constituye un enfoque común a todos los Estados Miembro de la UE.

Los programas para el empleo son intervenciones públicas sobre el mercado laboral cuya función es garantizar su funcionamiento eficaz y corregir los desequilibrios⁸. En este contexto, el término "públicos" indica el medio de financiación de estas intervenciones, pero no necesariamente que sean puestos en práctica por organismos públicos. Además estas intervenciones suponen una triple dimensión de tiempo, actividad y financiación⁹. Los programas a favor del empleo pueden estar destinados al beneficiario, al empleador o a los prestadores de servicios

⁸ Eurostat 2001, página 116.

⁹ Bergeskog, 2001.

(los servicios públicos de empleo, por ejemplo). Este estudio sólo se ocupará de los programas a favor del empleo destinados a los beneficiarios o a los empleadores.

Finalmente, nuestro estudio se ocupa de los programas a escala nacional, regional o local. Sin embargo ha resultado muy difícil recoger información sobre programas aplicados y financiados por organismos públicos regionales o locales. Esta dificultad es debida a una falta de información causada por una mala coordinación u orientación a escala nacional, por lo tanto este estudio no ha tenido en cuenta estos programas.

Programas activos y pasivos

Los programas de promoción del empleo son evaluados a menudo en función de los criterios de activación. Si su objetivo es "activar" a los beneficiarios mejorando su inserción en la población activa son consideradas medidas "activas". Por el contrario, las medidas "pasivas" ofrecen esencialmente unos ingresos de sustitución, bien mediante medidas de jubilación anticipada o bien mediante medidas de mantenimiento de los ingresos en ausencia de empleo. El informe se centrará principalmente en los programas activos aplicados en los Estados Miembro, aunque cabe señalar que a menudo es difícil clasificar ciertas medidas específicas como exclusivamente activas o exclusivamente pasivas. Hemos contado con la asesoría de expertos para clasificar estos programas dentro de estas dos categorías.

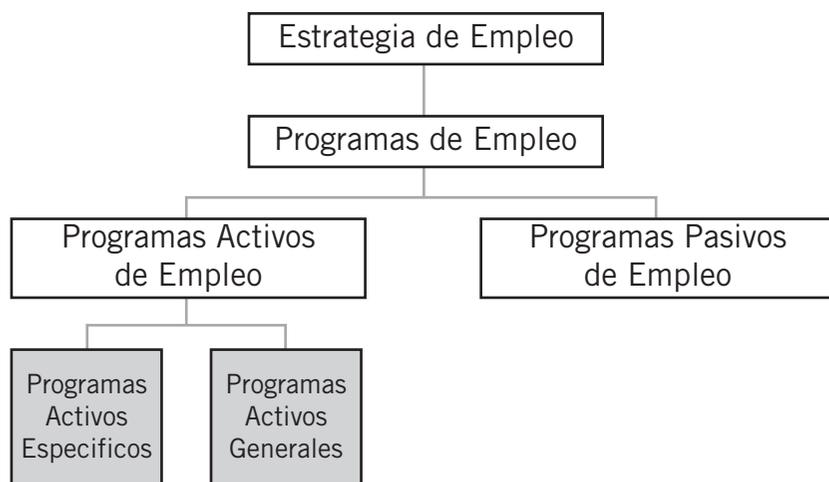
Programas específicos y generales

Un número limitado de programas para el empleo se dirigen específicamente a las personas con discapacidad. En el contexto de este es-

tudio entendemos por programas "específicos" los programas cuyo objetivo *exclusivo* son las personas con discapacidad. El resto de los programas serán designados por el término "programas generales". Los programas generales incluyen igualmente las medidas dirigidas a diversos grupos específicos de personas (a menudo socialmente vulnerables) que pueden incluir a las personas con discapacidad. Por lo tanto, un programa es considerado "específico" si se dirige únicamente a las personas con discapacidad.

Este estudio se centra en las medidas activas que benefician a las personas con discapacidad. Se trata tanto de las medidas específicas como de las generales en las que participan las personas con discapacidad (Gráfico 1).

Gráfico 1 – El contexto de los Programas Activos de Empleo dirigidos a las personas con discapacidad



Iniciativa HORIZON

Conviene mencionar en este punto la iniciativa HORIZON. Esta iniciativa era una de las cuatro partes de la iniciativa comunitaria EMPLEO y presentaba un marco de trabajo dentro del cual los Estados Miembro y la Comisión Europea unían sus esfuerzos para mejorar la capacidad de inserción profesional de las personas con discapacidad así como para promover su inserción en el mercado laboral. HORIZON se aplicó en dos fases sucesivas, primero en 1995 y posteriormente en 1997. Más de 900 proyectos fueron aprobados únicamente en la segunda fase. En su gran mayoría estos proyectos consistían en acciones de sensibilización sobre cuestiones de discapacidad dirigidas a los empleadores y a las mismas personas con discapacidad, como primera etapa hacia la integración plena de las personas con discapacidad en mercado laboral y en la sociedad en general. La característica principal de estos proyectos consistía en ayudar a las personas con discapacidad a encontrar un empleo mediante acciones de mediación personalizadas que formarían parte de un plan de integración adaptado. La iniciativa EQUAL sustituyó en 2000 a HORIZON.

La iniciativa HORIZON no se encuentra dentro del ámbito de este estudio¹⁰ ya que no propone medidas específicas, sino que se limita a su financiación. Por otro lado, aunque es posible consultar información sobre todos los proyectos puestos en práctica¹¹, la base de datos de los proyectos no presenta estadísticas sobre el alcance de cada proyecto. Finalmente varios proyectos HORIZON estaban destinados a prestadores de servicios (o al gran público) y por lo tanto no están dentro del ámbito de este estudio.

¹⁰ Ni dentro del ámbito de otros análisis comparativos, concretamente ECOTEC (2000), Eurostat (2001), Bergeskog (2001) y Thornton y Luna (1997) que apenas se interesan en esta iniciativa.

¹¹ Véase el apartado "ADAPT y EMPLEO" en el sitio EQUAL, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.html

3.3. CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO

Algunos programas de empleo sólo incluyen un instrumento, como por ejemplo, la subvención salarial, un programa de formación o un taller protegido. Sin embargo cada vez más a menudo los programas están formados por una serie de instrumentos asociados para estimular la activación del grupo objetivo. Cada instrumento puede clasificarse en una categoría diferente dependiendo de sus características¹². Los programas activos se dividen en "específicos" y "generales". Estas dos grandes categorías pueden subdividirse en varias subcategorías.

Programas activos específicos:

- asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo,
- readaptación profesional,
- empleo subvencionado,
- empleo con apoyo,
- empleo protegido,
- incentivos para la creación de empresas por personas con discapacidad,
- medidas combinadas.

La primera subcategoría de estos programas específicos, asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo, incluye acciones destinadas a ayudar a las personas con discapacidad en su búsqueda de empleo mediante una orientación individualizada e intensiva. Las medidas de readaptación profesional tienen como objetivo que las personas con discapacidad puedan encontrar un empleo, conservarlo y progresar, objetivo que se intenta alcanzar a través de una orientación y una forma-

¹² Nuestra tabla de clasificación se basa en las clasificaciones elaboradas por Eurostat (2001), la OCDE (2001) y Bergeskog (2001).

ción profesionales. Los programas de empleo subvencionado garantizan la subvención parcial del contrato de personas con discapacidad, mientras que los programas de empleo con apoyo se dirigen a la adaptación de los puestos de trabajo y la asistencia personal de las personas con discapacidad en su puesto de trabajo. Los programas de empleo protegido se refieren a los puestos de trabajo especialmente diseñados para las personas con discapacidad. Los programas de incentivos para la creación de empresas por personas con discapacidad favorecen la iniciativa económica fomentando que las personas con discapacidad desempleadas creen su propia actividad. Finalmente las medidas combinadas consisten en asociar varios instrumentos pertenecientes a diferentes categorías.

El capítulo cuatro ofrece una descripción más precisa de las diferentes categorías, así como ejemplos de programas específicos.

Programas activos generales:

- asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo,
- formación,
- incentivos al empleo,
- creación directa de empleos,
- incentivos a la creación de empresas.

Los programas de asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo tienen como objetivo asistir en el proceso de búsqueda mediante una orientación individualizada y continuada y están destinados a las personas registradas como solicitantes de empleo que se encuentran con dificultades especiales en su búsqueda o a otros grupos de población cuyo acceso al mercado laboral es complicado. En la mayoría de

los casos son los servicios públicos de empleo los que aplican estas medidas. Los programas de formación pretenden mejorar la capacidad de inserción profesional de los desempleados y de otros grupos de población objetivo y están financiados por organismos públicos.

Las medidas incluyen clases generales y formación específica para el puesto de trabajo (a condición de que esté supervisada específicamente con fines de formación). *Las medidas de incentivación del empleo* fomentan la contratación de desempleados y de otros grupos objetivo (medidas de incentivación de la contratación) o contribuyen a garantizar la conservación del empleo de personas con riesgo de una pérdida de empleo involuntaria (incentivos para la conservación el empleo). Como regla general el empleador corre con la mayoría de los costes salariales.

Finalmente las dos últimas categorías de medidas activas son la *creación directa de empleos y los incentivos para la creación de empresas*. Las primeras pertenecen a programas destinados a crear empleos suplementarios (tanto permanentes como temporales), normalmente de interés general o de utilidad colectiva con el fin de encontrar empleo para los desempleados de larga duración o las personas con dificultades de integración. Los costes salariales derivados de estos empleos normalmente corren a cuenta de la administración pública. La segunda categoría se refiere a las medidas de promoción de la iniciativa empresarial que animan a los desempleados o las personas pertenecientes a los grupos objetivo a que emprendan una actividad empresarial o se conviertan en trabajadores autónomos.

La población objetivo: las personas con discapacidad

Todas las definiciones de discapacidad contienen el principio fundamental según el cual la discapacidad tiene origen médico y supone limitaciones en el ejercicio de las actividades cotidianas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó una terminología común al elaborar la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIDDM-2). Cualquier definición de discapacidad está basada en la noción de deficiencia. La OMS define la discapacidad como una "pérdida o anomalía de la estructura corporal o de una función fisiológica o psicológica". Esta deficiencia (física o psicológica) es la causa de una limitación de las actividades que puede provocar a su vez restricciones en la participación en la vida social.

Sin embargo no hay unanimidad para una definición exacta de la noción de discapacidad. (Comisión Europea, 2001)¹³. Una de las diferencias principales entre un país y otro reside en si la definición de discapacidad depende de la existencia de una deficiencia (física) específica o de una reducción de la aptitud para el trabajo. Actualmente se está llevando a cabo un análisis comparativo de las definiciones europeas de discapacidad con el fin de aclarar las diferencias y semejanzas conceptuales (Brunel, 2001).

La falta de una definición de validez general unida a las diferencias en las políticas nacionales relativas a las personas con discapacidad ha dado lugar a una situación en la que cada Estado Miembro posee su propio sistema para definir el grupo de población de las personas con discapacidad. Además, muchos Estados Miembro no realizan estadísticas o encuestas sobre la situación de este grupo de población en mate-

¹³ Véase también el primer informe anual del grupo de expertos europeos titulado "The employment situation of people with disabilities in the European Union" (La situación del empleo de las personas con discapacidad en la Unión Europea).

ria de empleo. Consecuentemente es difícil recopilar información estadística comparable que nos permita obtener una visión clara y precisa de la situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral. En el futuro habrá más datos disponibles, ya que las encuestas nacionales de 2002 sobre la mano de obra incluirán un módulo específico relativo a las personas con discapacidad.

La disparidad de fuentes y definiciones se traduce en cálculos divergentes del número de ciudadanos de la Unión que sufren alguna discapacidad, que oscila entre 17 y 24 millones de personas en la franja de edad de los 16 a los 64 años (Comisión Europea, 2001). El Panel de Hogares de la Unión Europea es una encuesta que utiliza una definición de discapacidad basado en el marco conceptual definido por la Organización Mundial de la Salud. Esta encuesta incluye aspectos relativos a la salud y la opinión personal del encuestado sobre la limitación de sus actividades se utiliza para constituir un indicador global de discapacidad (tabla 1). Los resultados de la encuesta muestran una variación sorprendente del número de personas que se declaran discapacitadas. Esta variación no puede explicarse únicamente por las diferencias del estado de salud general entre un país y otro. Estas estadísticas muestran que es necesario llevar a cabo nuevos estudios para extraer los factores subyacentes a estas diferencias.

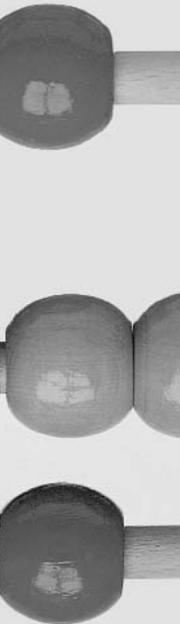
Tabla 1 – Porcentaje de personas (edades entre 16 y 64 años) que se declaran discapacitadas

A	B	DK	FIN	F	D	EL	IRL	I	L	NL	P	E	S	UK
12.	12.	17.	22.	15.	17.	8.2	10.	7.8	16.	18.	18.	9.9		18
5	9	4	9	3	3		9		5	6	4			8

Fuente : PCM (1996).

Actualmente menos de un tercio de la población discapacitada ocupa un empleo remunerado. Para cumplir con el objetivo de aumentar la tasa de empleo global al 70% de aquí a 2010, los grupos con dificultades para encontrar trabajo deben integrarse en el mercado laboral. Estos grupos incluyen las mujeres, los solicitantes de empleo mayores y las personas con discapacidad. La Comisión estima que entre 2 y 3,5 millones de personas con discapacidad aproximadamente podrían potencialmente integrarse en la vida laboral. Aumentar la tasa de empleo global en un 1 o 2% permitiría acercarse al objetivo de pleno empleo.

4. EL PAPEL DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS DENTRO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL EMPLEO



4.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe la situación, el alcance y la evolución de los programas activos en los Estados Miembro de la UE en relación con las estrategias globales de empleo. Establece de este modo el marco para el debate sobre los programas activos específicos que se planteará en el capítulo siguiente.

El capítulo comienza resumiendo lo que ha sido denominado "otros enfoques" (punto 4.2). Posteriormente se presenta una visión general y una comparación de los presupuestos que los Estados Miembro dedican a las medidas activas (punto 4.3). El siguiente punto esboza las principales tendencias dentro de la evolución estratégica de las medidas activas. Finalmente se formulan una serie de observaciones a modo de conclusión en el punto 4.5.

4.2. ENFOQUES ALTERNATIVOS Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DESTINADAS A MEJORAR EL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Además de los programas activos, deben considerarse otros enfoques y estrategias relativos al empleo de las personas con discapacidad, como por ejemplo:

- las acciones de carácter general de los servicios públicos de empleo;
- las medidas legislativas: cuotas de contratación obligatorias, legislación contra la discriminación, protección de las personas con discapacidad contra el despido, etc.;
- las políticas de persuasión: campañas de información y sensibilización

zación de la opinión pública cuyo objeto es luchar contra los prejuicios, destacar las cualidades de las personas con discapacidad, presentar los modelos de buenas prácticas, etc.

Las principales evoluciones de estos enfoques se exponen a continuación.

4.2.1. EVOLUCIÓN CONTRASTADA DEL PAPEL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Los servicios públicos de empleo han representado tradicionalmente un papel principal en la aplicación de las estrategias para el empleo (incluidas las estrategias a favor de las personas con discapacidad). Algunos estudios¹⁴ ponen de relieve los gastos y el papel de los servicios públicos de empleo como organismo ejecutivo. Sin embargo estos servicios han perdido su monopolio en la mayoría de los Estados Miembro en relación con la iniciativa y la puesta en práctica de acciones de empleo y de formación a favor de las personas con discapacidad¹⁵. Los organismos implicados y las responsabilidades en el campo del empleo de las personas con discapacidad son muy diversos.

Durante los últimos 10 años, en efecto, varios países han sido testigo de la llegada de nuevos agentes al panorama social que han lanzado y puesto en marcha servicios de formación y empleo a favor de las personas con discapacidad. Así, en Finlandia, los servicios de educación, los organismos de la seguridad social y las agencias de readaptación juegan un papel fundamental junto con el Ministerio de Trabajo. Cada institución posee sus propios mecanismos de seguimiento. En Dinamarca intervienen dos agentes en la aplicación de las medidas (que in-

¹⁴ OCDE (2001), Eurostat (2001)

¹⁵ Como se señaló anteriormente este estudio se centrará en los programas y no en los organismos ejecutivos en sí.

cluyen el empleo): los comités regionales para el empleo (que se centran en los asegurados) y los municipios (para las personas no aseguradas). Asimismo en Austria intervienen dos organismos en la promoción del empleo de las personas con discapacidad: los servicios públicos de empleo y las agencias federales para la acción social y las personas con discapacidad.

En otros países las ONG juegan un papel cada vez más importante en la acción legislativa y la puesta en práctica de medidas a favor del empleo de las personas con discapacidad. Éste es especialmente el caso de los países del Sur de Europa, sobre todo de Grecia, Italia, España y Portugal. Sin embargo otros países declaran que las ONG no juegan un papel clave en la elaboración de políticas a favor de la discapacidad o la prestación de servicios (Países Bajos, etc).

Como consecuencia de la prioridad otorgada a las políticas generales, en Bélgica los programas elaborados en la región flamenca por el fondo regional están bajo la tutela del Ministerio Regional de Economía y Empleo. Igualmente en Irlanda la tendencia a la integración de las políticas supone una transferencia de responsabilidades entre el Departamento de Salud y de la Infancia y el Departamento de la Empresa, el Comercio y el Empleo.

En los Países Bajos se ha producido un cambio en la organización de los servicios de formación y empleo destinados a las personas con una larga enfermedad y a las personas con discapacidad. Se han introducido oficinas regionales de ventanilla única que deciden sobre el pago de prestaciones y que organizan los programas de readaptación y empleo (estas oficinas engloban los servicios de empleo y los organismos de pro-

tección social). Sin embargo la prestación real de los servicios de reinserción en el empleo es responsabilidad de los agentes privados.

Del mismo modo, en el Reino Unido destaca la reciente fusión entre los servicios de empleo y la administración de las prestaciones sociales (que se ocupa de las prestaciones a las personas en edad de trabajar) en una nueva entidad denominada "Jobcentre Plus". Este nuevo organismo prestará servicios para el empleo y gestionará las prestaciones en tanto parte integrante de la estrategia británica de acción a favor de la reintegración en el mercado laboral ("Welfare to work"). De todos modos existen numerosos programas y medidas activas de reinserción ("New Deal for Disabled People") que son responsabilidad de organismos privados y benéficos que trabajan para el nuevo organismo.

Podemos afirmar como conclusión que los servicios de empleo han perdido su monopolio en la mayoría de los Estados Miembro en lo que se refiere a las medidas a favor del empleo y que un gran abanico de estructuras han sido creadas (o están en vías de creación). Mientras que en algunos países las administraciones regionales o las ONG adquieren responsabilidades cada vez más grandes, se observa por otro lado que en otros países existe una tendencia a la centralización y a la pérdida de responsabilidades de ciertos organismos regionales.

Además varios expertos nacionales señalan inconvenientes relacionados con enfoques que implican a varios agentes en la prestación de servicios a personas con discapacidad. Destacan sobre todo los problemas de competencia y eficacia a causa de la existencia de responsabilidades similares o superpuestas (este es el caso principalmente de España) o de la descentralización en la aplicación de medidas (como en

Italia) a escala local. Además en estos dos casos los procedimientos son cada vez más complejos; el alcance, los criterios de elegibilidad y el contenido de las medidas varían en función de los procedimientos administrativos y son necesarios protocolos de cooperación.

Finalmente, la dispersión de las estructuras de organización complica el seguimiento y la información sobre las medidas aplicadas, lo que se refleja en la ausencia de datos contrastados o su falta de minuciosidad. En los Países Bajos la descentralización y la privatización han tenido un impacto negativo para el gobierno en relación con la información relativa a las medidas.

4.2.2. POLÍTICAS LEGISLATIVAS

Las políticas legislativas prevén disposiciones generales destinadas a estimular (o a prevenir) cierto tipo de comportamiento por parte de los empleadores y de las mismas personas con discapacidad.

4.2.2.1. Cuotas de contratación

La fijación de cuotas de contratación de personas con discapacidad siempre ha sido uno de los principales ejemplos de política legislativa destinada a mejorar su situación en relación con el empleo. Este sistema de cuotas se aplica aproximadamente en la mitad de los Estados Miembro y obliga a los empleadores que superan un determinado número de empleados (más de 25 en Austria, más de 50 en Grecia) a reservar un cierto número de puestos de trabajo (5 % en Austria o en Grecia¹⁶) para las personas con discapacidad. A menudo se aplican medidas de incentivación suplementarias para con-

¹⁶ Las empresas con un mínimo de 25 empleados deben contratar a una persona registrada como trabajador con discapacidad por cada 25 empleados.

seguir que los empleadores respeten la legislación (subvenciones salariales, reducción de impuestos y ayudas a la cotización a la seguridad social).

La evolución de los regímenes de cuotas varía considerablemente de un Estado Miembro a otro. Por diferentes razones parece que su papel está limitado en algunos de ellos. En algunos países la obligación de contratación sólo se aplica al sector público (principalmente Irlanda y Bélgica). En otros esta obligación nunca ha sido realmente aplicada (Luxemburgo) o su aplicación no está controlada (Italia, Países Bajos, España). Las sanciones no parecen suficientes para que los empleadores respeten las cuotas. Sólo Francia y Alemania han puesto en marcha un sistema de aplicación y sanciones que proporciona ventajas considerables para el empleo de personas con discapacidad y que está dando buenos resultados. Este sistema no necesariamente consigue que se respeten las cuotas de contratación, pero las sanciones establecidas son empleadas para financiar medidas complementarias.

En algunos países han tenido lugar o se están realizando reformas del régimen de cuotas. En el Reino Unido este sistema se abandonó en 1996 y fue sustituido por una legislación sobre la no-discriminación. En Alemania la regulación sobre las cuotas ha sido adaptada (bajada de las cuotas, mejora del sistema de sanciones financieras a los empleadores infractores) y se han introducido otras medidas – organizativas – (nuevos servicios de asesoría por ejemplo). El régimen de cuotas de Grecia también experimenta un proceso de adaptación en este momento que se traducirá finalmente en un sistema de recuento múltiple (evaluando cada caso en función de diversos criterios).

En cuanto a los países escandinavos, el sistema de cuotas nunca ha existido ya que lo consideran incompatible con su principio de igualdad de trato: las disposiciones específicas para las personas con discapacidad pueden tener como efecto su diferenciación con respecto al conjunto de la población (activa). Además estos países argumentan que la adaptación del entorno debe tener la prioridad frente a las medidas particulares relativas a una categoría específica de ciudadanos.

4.2.2.2. Legislación sobre la no-discriminación¹⁷

A escala europea la Directiva relativa a la no-discriminación en el campo del empleo entrará en vigor en 2003¹⁸. A escala de los Estados Miembro, tres de ellos han introducido legislaciones durante los años 90 cuyo objetivo es proteger a las personas con discapacidad y a otros grupos vulnerables (Italia¹⁹, 1999; Suecia, 1999; Reino Unido, 1996). Estas leyes conciernen, entre otras cosas, al empleo y la formación de las personas con discapacidad. Por otro lado en otros países los derechos de las personas con discapacidad en materia de integración social, actividad y empleo están garantizados en el marco de las disposiciones relativas a la igualdad de trato (Dinamarca, Irlanda, Países Bajos). Parece que otros Estados Miembro están considerando la introducción de medidas similares de igualdad de trato o de lucha contra la discriminación (por ejemplo, Alemania e Irlanda). En los Países Bajos se está elaborando una legislación específica para las personas con discapacidad (ley WGBG). Además la ley sobre los exámenes médicos tiene como objetivo luchar contra la discriminación en los procedimientos de selección.

¹⁷ Teniendo en cuenta el alcance limitado y la fase de la aplicación de la legislación de lucha contra la discriminación, no ha sido posible obtener una visión general del funcionamiento de estas disposiciones y sus ventajas, que de todos modos no eran objeto de este estudio.

¹⁸ Op. Cit.

¹⁹ La ley 68/99 trata sobre la creación de medidas relativas a la no-discriminación y a la igualdad de trato a favor de las personas desfavorecidas en general, y de las personas con discapacidad en particular. Además esta ley reforma o introduce ciertas medidas activas a favor del empleo de las personas con discapacidad.

4.2.2.3. Derechos relativos a la protección del empleo

Se observa igualmente en toda la UE una gran disparidad en relación con los derechos de las personas con discapacidad en materia de protección del empleo. La protección del empleo en los Estados Miembro que aplican sistemas de cuotas constituye a menudo una disposición complementaria para las personas que se benefician de las cuotas. Además el estatuto o registro oficial como trabajador con discapacidad está a menudo dotado de una mayor protección contra el riesgo de despido en comparación con los trabajadores sin discapacidad. Esta protección es considerada como una de las mayores ventajas del estatuto (Alemania, Austria, etc). Se ha descubierto que en Alemania esta protección contra el despido unida al papel activo de los comités de empresa produce una tasa de empleo relativamente alta de las personas con discapacidad. No obstante hay que señalar que estas disposiciones contra el riesgo de despido benefician sobre todo a las personas que adquieren la discapacidad durante el período en que ya trabajaban para su empleador actual. En la mayoría del resto de los Estados Miembro los trabajadores con discapacidad no se benefician de una protección jurídica específica, aunque pueden recurrir a las disposiciones legales relativas a la no-discriminación y la igualdad de trato.

4.2.2.4. Estatuto oficial de persona con discapacidad

Para poder beneficiarse de los programas y las medidas expuestos aquí es indispensable que la persona esté reconocida y registrada como persona con discapacidad ante una autoridad (municipio, comisión especial, etc.). Se trata de un criterio de elegibilidad aplicado (en Austria, Alemania, Italia, Luxemburgo, etc.) a las medidas de protección o de activación (del empleo).

Este registro es objeto de debate en algunos Estados Miembro. Los criterios que es necesario cumplir para poder registrarse pueden suponer en ocasiones la exclusión de categorías concretas de personas con discapacidad de ciertas medidas. Así, estos criterios han sido ampliados hace unos años en Italia (1992) y más recientemente en Luxemburgo (1999) para incluir las enfermedades psicosociales. Además, cabe señalar que en algunos países (Luxemburgo, Alemania) las personas con discapacidad pueden rechazar su registro como tales para evitar la estigmatización. Los países escandinavos, que no han impuesto nunca cuotas, también se abstienen de imponer procedimientos estrictos de definición y registro de las personas con discapacidad. En Grecia las personas con discapacidad tampoco están claramente definidas o identificadas en la legislación o la reglamentación, aunque se consideran un grupo de población socialmente vulnerable (al mismo nivel que los ex presidiarios, los inmigrantes, los ex toxicómanos, etc). En el Reino Unido el registro ha sido suprimido tras la entrada en vigor de la legislación relativa a la no-discriminación.

4.2.3. MEDIDAS DE PERSUASIÓN

Las medidas de persuasión se utilizan como un enfoque menos agresivo para fomentar un cierto comportamiento en materia de empleo por parte de empleadores y personas con discapacidad. Al contrario que los programas activos, estas medidas persuasivas son a menudo de naturaleza intangible.

Las campañas informativas se utilizan para fomentar la solidaridad (Alemania) y defender la utilización de los programas activos, elaborando principalmente "códigos de buenas prácticas" para hacer evolucionar

el comportamiento de los empleadores (Alemania, Reino Unido, etc.) o incluso para estimular la "gestión de la discapacidad" en las empresas (Italia, Irlanda, Países Bajos). En algunos países estas acciones persuasivas parece que se llevan a cabo en el marco de las iniciativas regionales y los programas de las ONG. Sin embargo la utilización de campañas informativas y otras medidas de este tipo se realizan en pocos países.

4.3. PRESUPUESTO DEDICADO A LOS PROGRAMAS A FAVOR DEL EMPLEO

Con el fin de evaluar el alcance de los programas activos de promoción del empleo (generales y específicos) en comparación con las medidas pasivas, hemos comenzado por un análisis global de los gastos destinados a los programas de promoción del empleo.

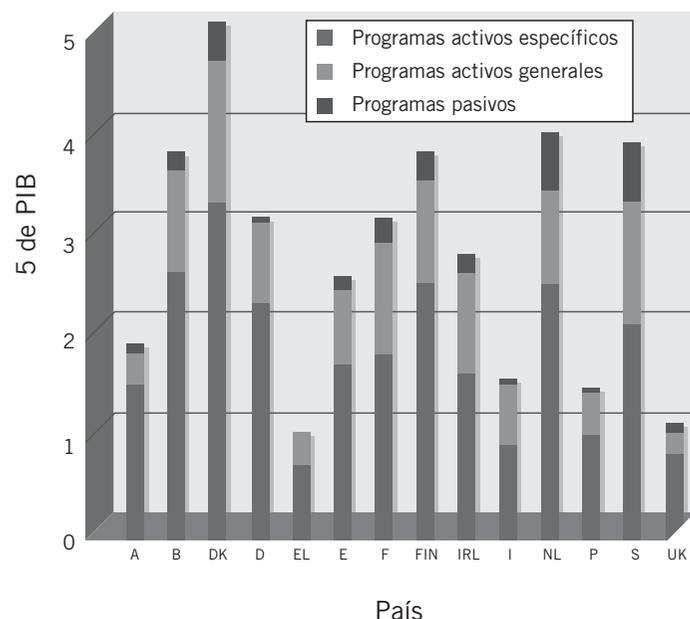
El capítulo cuatro ofrece un análisis más profundo de los programas activos diseñados específicamente para las personas con discapacidad.

La importancia relativa de los programas activos específicos se evalúa mediante la comparación de los presupuestos que les son destinados. El gráfico 2 muestra los gastos dedicados a los programas pasivos y activos, generales y específicos, representados según el porcentaje del PIB. Estas cifras están basadas en datos de tres fuentes: OCDE (2001), Eurostat (2001) y cifras recogidas por los expertos nacionales en sus respectivos informes.²⁰ Los fondos destinados a los programas naciona-

²⁰ Se pueden consultar en el sitio web: www.employment-disability.net. Ha sido posible obtener información sobre los presupuestos empleados en casi todos los programas activos específicos identificados, excepto en el caso de la asesoría intensiva y la ayuda a la búsqueda de empleo. Ya que en general los programas de asesoría intensiva suponen unos gastos relativamente bajos, la información presentada en los informes nacionales puede considerarse como un cálculo bastante preciso de los gastos totales dedicados a las medidas activas específicas. Sin embargo existen dos excepciones, Italia y Alemania. Italia no dispone de cifras para la mayoría de los programas activos existentes. En cuanto a Alemania, no hay ninguna información disponible en relación con el programa específico más importante (medida por el número de participantes): los talleres protegidos (que emplean a 185.000 personas). Para Alemania el presupuesto dedicado a los programas activos que muestra el gráfico 2 no refleja el gasto total.

les de empleo son objeto del seguimiento de la OCDE y Eurostat, cuyos métodos están cada vez más integrados (OCDE, 2001, página 31)²¹. En este estudio se han preferido las estadísticas de la OCDE frente a las de Eurostat porque el estudio de la OCDE (2001) incluye datos sobre 1999 (año de referencia para cuatro de los países del presente estudio), mientras que Eurostat (2001) sólo ofrece cifras hasta 1998.

Gráfico 2 – Gastos destinados a los programas activos y pasivos en porcentaje de PIB



Fuente: Las cifras de los gastos destinados a los programas activos específicos se toman de los informes nacionales. Los fondos destinados a los programas generales y a los programas pasivos provienen de la OCDE (2001), excepto en el caso de Irlanda donde las cifras presentadas provienen de Eurostat (2001). El año de referencia es 1998, excepto en el caso de Dinamarca, Alemania, Italia y Países Bajos, donde el año de referencia es 1999. No existe ninguna cifra disponible para los programas generales y pasivos en Luxemburgo.

²¹ La OCDE (2001) y Eurostat (2001) presentan cifras comparables para las medidas activas. Grecia y Países Bajos son la excepción: las cifras presentadas por Eurostat (2001) son bastante inferiores a las presentadas por la OCDE (2001).

El gráfico 2 muestra las diferencias considerables entre los Estados Miembro. El abanico varía entre el 0,8 % (Grecia) y el 4,6 % (Dinamarca) del PIB dedicado a las medidas a favor del empleo. Cabe destacar que cinco países (Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Suecia) destinaron más del 3 % de su PIB a medidas de promoción del empleo. Independientemente de la importancia del presupuesto destinado a los programas de empleo, el esquema de reparto es idéntico en la mayoría de los países: los programas pasivos suponen entre dos tercios y tres cuartos de la totalidad de los presupuestos. La prestación de subvenciones continúa siendo uno de los componentes más importantes de las medidas para el empleo en los países europeos, siendo la única excepción Suecia e Italia donde prácticamente la mitad del presupuesto está destinado a los programas activos.

Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, los Países Bajos y Suecia dedican más del 1% de su PIB a los programas activos. No obstante, la combinación de programas generales y específicos es muy diferente: mientras que los Países Bajos y Suecia dedican entre el 35 y el 40 % del presupuesto de los programas activos a medidas específicas, esta proporción varía de un 10 % (Bélgica) a un 25 % (Dinamarca) en otros países. Finalmente en otros países las medidas específicas representan una proporción menor, suponiendo entre el 3 % (Grecia, Portugal) y el 13 % (Reino Unido) del presupuesto. No es extraño que todos los Estados Miembro dediquen más fondos a los programas generales, dado que los programas activos específicos están diseñados para un grupo de población más reducido. Además en algunos países se debate la concesión de una mayor importancia a los programas generales, lo que supondría una disminución aún mayor del presupuesto destinado a los programas activos específicos.

En conclusión, observamos una gran disparidad de las políticas nacionales de los Estados Miembro en relación con los programas activos y pasivos. Esta disparidad se puede explicar por la diferencia en las prioridades, aunque también depende de las diferencias entre los niveles de desempleo (lo que afecta directamente a los presupuestos dedicados a los programas pasivos) y entre los criterios que deben cumplirse para poder beneficiarse de las subvenciones (programas pasivos).

4.4. EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS PARA EL EMPLEO

Aunque en numerosos países el núcleo básico de políticas y medidas cuyo objetivo es integrar a las personas con discapacidad en el mercado laboral permanece estable, observamos una evolución constante de su contenido y sus prioridades. Las cifras del presente estudio han sido recogidas, casi en todos los casos tomando como referencia el año 1998²². Sin embargo, en numerosos Estados Miembro se han producido desarrollos desde esta fecha que reflejan una evolución de las políticas. Con el fin de situar los datos presentados en un contexto más completo en el capítulo siguiente, es necesario comprender mejor las evoluciones recientes dentro de la doctrina y la aplicación eficaz de las medidas a favor del empleo de las personas con discapacidad. Ya que los "repertorios nacionales" de estas medidas y el contexto institucional varían considerablemente entre los Estados Miembro, las evoluciones expuestas a continuación presentan también diferencias considerables. Se han identificado seis cuestiones que influyen en los debates que están teniendo lugar en los Estados Miembro:

²² Véase también el capítulo 1 en relación con la metodología.

1. Estrategia activa

En numerosos países los programas activos son desde hace tiempo el elemento de base de la estrategia nacional para fomentar el empleo y la capacidad de empleo de las personas con discapacidad. Como consecuencia, el repertorio de programas (generales) es relativamente estable y sólo se han producido pequeños cambios en estos países. No obstante en otros países la *transición de programas pasivos a programas activos* es muy reciente o incluso en algunos casos el proceso sigue en curso (por ejemplo en Grecia y en España).

Esta transición hacia medidas más activas radica en la idea de que ha dejado de ser suficiente poner en práctica ciertos programas o regímenes (de subvenciones). Por otro lado el número de beneficiarios de los regímenes de subvenciones aumentaba rápidamente y era necesario mantenerlo bajo control. La aplicación de medidas activas que favorezcan a estas personas es un modo de disminuir el número de beneficiarios de subvenciones. Además los programas activos destinados a las personas con discapacidad alcanzan a este grupo en concreto y les ayudan a superar los obstáculos para su inserción en el mercado laboral.

2. Integración de las medidas

En respuesta a la pregunta de si *se debe o no privilegiar los programas generales o los específicos* se pueden observar diferentes tendencias en toda Europa. Algunos países muestran un descenso constante de la prioridad que antes se otorgaba a grupos objetivo específicos (Bélgica, Grecia, Países Bajos) y favorecen la cobertura de las personas con discapacidad en el marco de programas generales basados en el

empleo y la inserción de diversas categorías de personas con problemas en materia de empleo. Por el contrario, otros continúan poniendo en práctica medidas más específicas destinadas a las personas con discapacidad (Austria).

Los debates relativos a los programas generales giran en torno a la no-discriminación y la igualdad de trato. Las mismas personas con discapacidad (pero también la CIDDM, 2001²³) insisten cada vez más sobre la idea de que las barreras del entorno constituyen, con vistas a la integración social, obstáculos mucho más insuperables que las limitaciones físicas resultantes de la naturaleza de la discapacidad. Consecuentemente las personas con discapacidad deberían poder participar en los programas generales del mismo modo que cualquier otra persona. Además, el hecho de beneficiarse de programas específicos es percibido como una forma de estigmatización. No solamente el empleador puede pensar que las cualidades de una persona proveniente de un programa especialmente diseñado son limitadas, sino que también la persona con discapacidad puede vivirlo así (ya que el énfasis está en las limitaciones en vez de en las capacidades).

Por el contrario ciertos responsables políticos creen que todos los grupos socialmente vulnerables alejados del mercado laboral normal deben recibir ayuda para superar los obstáculos concretos con los que se encuentran. Parece por lo tanto más apropiado aplicar medidas específicas en estos casos: las personas con discapacidad tienen necesidades específicas y deben tratarse de manera específica para facilitar su inserción en el mercado laboral.

²³ Clasificación internacional del funcionamiento de la discapacidad y de la salud de la OMS, 2001

3. Descentralización

Algunos países tienen una larga tradición de *descentralización* en la prestación de servicios. La descentralización permite crear unos lazos más estrechos entre el prestador de servicios y el beneficiario. Así los servicios prestados a las personas con discapacidad en Dinamarca dependen desde hace décadas de la competencia de las administraciones locales (municipios). Durante los años 90 se pusieron en marcha estructuras que facilitan la cooperación entre los diferentes socios y agentes locales dentro de los municipios (incluyendo los servicios de salud y las asociaciones de personas con discapacidad). En Italia la descentralización de las competencias de la administración nacional hacia las administraciones regionales comenzó hace algunos años y sigue en curso.

En Irlanda se ampliarán las redes regionales que reúnen a representantes sindicales, personas con discapacidad, prestadores de servicios, etc. Su objetivo específico es sensibilizar la opinión pública con respecto a las capacidades de las personas con discapacidad.

En Bélgica la responsabilidad de los programas elaborados por el fondo regional de la región flamenca será transferida al Ministerio de Economía y Empleo. Esta centralización dará lugar a programas más eficaces, homogéneos y transparentes. Además permitirá mejorar el seguimiento y la evaluación de su eficacia.

4. Incentivos y desincentivos

Numerosos países se interesan cada vez más por los incentivos (económicos) ya que pueden facilitar o estimular la adopción de medidas

cuyo objetivo sea la mejora de la capacidad de inserción profesional. Las "trampas" derivadas de los regímenes de prestación y otros desincentivos a la participación en acciones de formación y readaptación son poco a poco eliminadas, por ejemplo en Dinamarca aumentando el nivel de las subvenciones percibido durante la participación en un programa de readaptación profesional (medida en vigor desde el principio de los años 90). Además el mantenimiento de prestaciones complementarias (seguro médico por ejemplo) se ha convertido en parte integral de numerosos programas en Irlanda, tanto de tipo general como específico. Igualmente en los Países Bajos (Wulbz, Pemba) se pusieron en práctica incentivos dirigidos tanto a los empleados como a los empleadores a principios de los 90. En el Reino Unido se realizan esfuerzos para evitar las trampas derivadas de las subvenciones ya que éstas parece que han disuadido a ciertas personas con discapacidad de insertarse en el mercado laboral. Así se han puesto en marcha prestaciones derivadas del empleo y exenciones fiscales y actualmente se estudia la aplicación de criterios más estrictos para poder beneficiarse de subvenciones.

Algunos países escandinavos han instaurado obligaciones legales para los beneficiarios (o están analizando esta posibilidad). Estas obligaciones tienen como objetivo reducir las posibilidades de rechazar un trabajo. En Suecia los desempleados (personas con discapacidad o no) que perciben una prestación de desempleo están penalizados si rechazan participar en una acción de formación o de empleo. La sanción aplicada habitualmente solía consistir en suprimir íntegramente la subvención, pero una comisión gubernamental ha sugerido recientemente una disminución progresiva de la misma. En Finlandia se aplican sanciones económicas a los desempleados (personas con discapacidad o

no) que rechacen las ofertas propuestas conjuntamente por los servicios de empleo, los servicios sociales y los servicios sanitarios.

Asimismo se pueden introducir incentivos para estimular la intervención de los agentes. Así en Dinamarca las medidas incentivadoras han sido ampliadas a los organismos ejecutivos: las autoridades municipales reciben más fondos para los gastos relativos a la readaptación profesional y a los empleos subvencionados que para los gastos derivados de las pensiones de incapacidad.

5. Mejora de las instituciones y armonización de políticas

En algunos países hemos observado que el funcionamiento de la administración y la transparencia u homogeneidad de los programas tienen una gran influencia sobre su eficacia. Además numerosos Estados Miembro intentan reducir el coste global de los programas para el empleo disminuyendo los gastos de gestión. Para muchos países la mejora de las estructuras institucionales y la armonización de las políticas son una preocupación constante. Así las reformas en curso o previstas son entre otras:

- el refuerzo de la cooperación entre los servicios de empleo y las oficinas federales de asuntos sociales y personas con discapacidad (Austria);
- el refuerzo de la participación de los agentes no gubernamentales en la prestación de servicios de formación y empleo para las personas con discapacidad (Dinamarca);
- continuación de la reforma de los servicios públicos de empleo por la que se separa la gestión de las subvenciones de las actividades de búsqueda de empleo (Grecia);

- propuesta de ofertas conjuntas al beneficiario elaboradas por los servicios de empleo, los servicios sociales y los servicios sanitarios (Finlandia);
- continuación de la aplicación de los servicios de "ventanilla única" para todas las categorías de desempleados (Países Bajos).

La reforma del régimen de cuotas y la puesta en práctica de nuevos servicios de orientación en Alemania son parte integral de una nueva legislación (cuyo objetivo es combatir el desempleo de las personas con discapacidad). Esta ley formula específicamente como objetivo que el número de personas con discapacidad desempleadas baje en 50.000 en dos años. La definición de un objetivo específico para una nueva estrategia es (todavía) una rara excepción en Europa.

6. *Gestión individualizada*

En relación con la gestión de los expedientes y los procedimientos de prestación de servicios que promueven la capacidad de inserción profesional, ciertos países señalan que van a privilegiar un enfoque individualizado. Ya que la situación concreta de las personas con discapacidad difiere considerablemente en cada caso, un enfoque personalizado por ejemplo teniendo en cuenta el tipo de deficiencia permitiría una mejor adaptación a las necesidades de cada persona. Este enfoque ya ha sido experimentado (de forma piloto) en Grecia y los Países Bajos, mientras que en el Reino Unido se observa una evolución de mayor magnitud. En los informes del resto de los países este aspecto de la prestación de servicios es (siempre) objeto de una menor atención, aunque parece estar aceptado de forma general. El coste y las dificultades organizativas de la atención per-

sonalizada parecen ser un obstáculo que impide a otros países elaborar un enfoque de este tipo.

4.5 OBSERVACIONES DE CONCLUSIÓN

Enfoques alternativos

Podemos concluir que en la UE los enfoques alternativos distintos a los programas activos ofrecen una imagen muy diversa. Los sistemas de cuotas tienen una aplicación limitada, mientras que la entrada en vigor de legislaciones sobre la no-discriminación comenzó a principios de los años 90 y actualmente es objeto de debate en varios países. Las políticas de persuasión no parecen (todavía) tener un papel preponderante dentro de los programas de promoción del empleo de las personas con discapacidad en la mayoría de los países europeos.

Asimismo se observa que muchos países asocian los programas activos con las medidas legislativas objeto de debate, ya que podrían facilitar la aplicación y el impacto de los programas activos. Sería interesante analizar (véase el capítulo 5) si este papel complementario influye realmente en el éxito de los programas activos y si es así, hasta qué punto.

Gastos destinados a los programas de empleo

Nuestro primer análisis de los presupuestos destinados a los programas de promoción del empleo muestran una gran disparidad entre los Estados Miembro. Únicamente seis países dedican más del 3 % de su PIB a estos programas. En la casi totalidad de los casos se observa asi-

4 EL PAPEL DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS DENTRO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL EMPLEO

mismo que los presupuestos destinados a los programas pasivos (prestaciones) son preponderantes. En el caso de las medidas activas, los programas específicos dirigidos a las personas con discapacidad tienen un papel menor en la mayoría de los países. Nuestro estudio concluye que la integración de las medidas en programas generales es la regla que prevalece por lo general.

Evolución de las estrategias

El estudio permite igualmente concluir que todavía no existe mucha convergencia entre los programas de empleo a favor de las personas con discapacidad y los desarrollos políticos en curso en los Estados Miembro. La información recogida por los expertos refleja que las antiguas estructuras administrativas y las preferencias estratégicas tradicionales continúan jugando un papel fundamental dentro del conjunto de las medidas y la organización de los servicios de cada país.

5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

5.1. INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta el marco general esbozado en el capítulo dos, este capítulo se centra en los datos nacionales recogidos sobre los programas activos a favor del empleo de las personas con discapacidad. Cada medida identificada está clasificada dentro de una categoría. En este capítulo se debaten y analizan las medidas. El debate está centrado en la evaluación de las principales similitudes y diferencias entre las medidas aplicadas. Se presentan cifras relativas a la participación y los presupuestos con el fin de evaluar el alcance y la importancia específicos.

No obstante, el capítulo comienza exponiendo las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de las cifras y las lagunas estadísticas. El punto 5.3 presenta informaciones sobre la participación de las personas con discapacidad en los programas activos generales. El resto del capítulo está dedicado a los programas activos específicos. Procederemos a una descripción y una comparación de sus principales características en el punto 5.4. Finalmente el último punto establece una comparación entre los países cuyos datos están disponibles.

5.2. DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS Y LAGUNAS ESTADÍSTICAS

Otros estudios han revelado que a menudo es difícil obtener datos estadísticos adecuados sobre los programas activos en práctica. La primera dificultad radica en la identificación de las medidas activas que están realmente en práctica a lo largo de un año determinado. La tabla 2 presenta una visión general de los programas activos clasificados por

países y por categorías que se pusieron en práctica durante o después del año de referencia. Como regla general el año de referencia es 1998 ya que es el año más reciente para el que Eurostat (2001) presenta información. No obstante, 1999 es el año de referencia para Alemania, Italia y Países Bajos ya que ese año se llevaron a cabo importantes cambios políticos.

Todos los países ponen en práctica programas activos pertenecientes a al menos cinco de las categorías de programas específicos²⁵. Siete países aplican incluso medidas activas pertenecientes a todas las categorías: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, España, Países Bajos. El resto de los países carecen en su mayoría de medidas específicas relativas a la asesoría o a los incentivos para la creación de empresas por personas con discapacidad. Esto no significa sin embargo que no existan programas para personas con discapacidad, estos se benefician a menudo de medidas generales de asesoría o incentivación para la creación de empresas. Además en algunos casos la asesoría forma parte de otras medidas (Finlandia, Suecia).

Cabe señalar que la categoría *medidas combinadas* consiste en asociar varios instrumentos pertenecientes a diferentes categorías. En algunos casos los programas clasificados dentro de esta categoría no ofrecen una simple combinación de medidas sino que proponen un enfoque integrado. Se trata a menudo de unir la asesoría intensiva con un enfoque individualizado ofreciendo a las personas con discapacidad un amplio abanico de medidas que permita su (re)inserción en el mercado laboral (véase el punto 5.4.7).

²⁵ Sin tener en cuenta las medidas combinadas. Para una descripción general de las categorías véase el punto 3.3.

5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

Tabla 2 – Tabla general de los programas activos específicos existentes en 1998 (o posteriormente)

PAÍS	READAPTACIÓN PROFESIONAL	EMPLEO SUBVENCIONADO	EMPLEO ASISTIDO	EMPLEO PROTEGIDO	CREACIÓN DE EMPRESAS	ASESORÍA	MEDIDAS COMBINADAS
A	X	X	X	X	X	X	X
B	X	X	X	X	X	X	
DK	X	X	X	X	X	X	
D	X	X	X	X		X	
EL	X	Desde 1999	X		Desde 1999	X	X
E	X	X	X	X	X	X	
F	X	X	X	X	X	X	X
FIN	X	X	X	X	X		
IRL	X	X	X	X		X	
I	X	X	X	X	Desde 2000	Desde 2000	X
L	X	X	X	X		Desde 2001	SX
NL	X	X	X	X	X	X	X
P	X		X	X	X	X	
S	X	X	X	X	X		
UK	X	X	X	X		X	

Fuente : EIM, 2002.

Comprobar la mera existencia de un programa no nos proporciona mucha información sobre su alcance y magnitud. Otros estudios²⁶ ofrecen una visión más cualitativa de los programas destinados a las personas con discapacidad. El valor añadido de este estudio reside en el hecho de que intenta medir el alcance y la magnitud de estos programas a partir de las cifras de participación y el presupuesto. De este modo se han identificado más de 110 programas activos específicos.

Con excepción de Italia²⁷ (y de los programas dedicados a la asesoría intensiva y a la ayuda a la búsqueda de empleo), se ha podido obtener cierta información cuantitativa para la mayoría de las medidas identificadas. No

²⁶ Ecotec, 2000, por ejemplo.

²⁷ Ha sido difícil encontrar datos cuantitativos relativos a Italia, independientemente de las medidas activas identificadas. Esta dificultad está causada por el retraso en la entrada en vigor de la nueva legislación aprobada en 1999 (pero que entró en vigor en enero de 200). Un grupo de trabajo de la administración nacional está encargado del seguimiento de la puesta en práctica de las nuevas disposiciones, pero hasta hoy no ha presentado estadísticas

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

ha sido posible obtener estadísticas para el año de referencia en todas las ocasiones. Cuando fue posible, se utilizó información relativa a otros años como cálculo de gastos y participación del año de referencia.

Los datos cuantitativos disponibles permiten únicamente una visión comparativa limitada entre los presupuestos dedicados a cada programa, las categorías de medidas específicas y los países. No obstante la comparación entre las cifras de participación es incluso menos directa, ya que las diversas modalidades de registro del número de participantes (datos de inscritos o de flujo, por ejemplo) hacen casi imposible la comparación directa de los niveles de participación entre los programas e incluso entre los países²⁸. Además, ya que la participación de una misma persona en varios programas no está registrada de forma centralizada en ningún país, los dobles recuentos son imposibles de evitar cuando se suman los programas.

El Anexo III presenta una serie de estadísticas relativas a cada programa específico. Se presenta el número total de beneficiarios, así como su número total en relación con la mano de obra total (en %). Asimismo en la tabla figura el método de medida del número de beneficiarios. El importe total de los gastos destinados a las personas con discapacidad está indicado en millones de euros. Este importe total está igualmente indicado en relación con el PIB (en %). Finalmente también figura el año de referencia de los datos.

5.3. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS ACTIVOS DE TIPO GENERAL

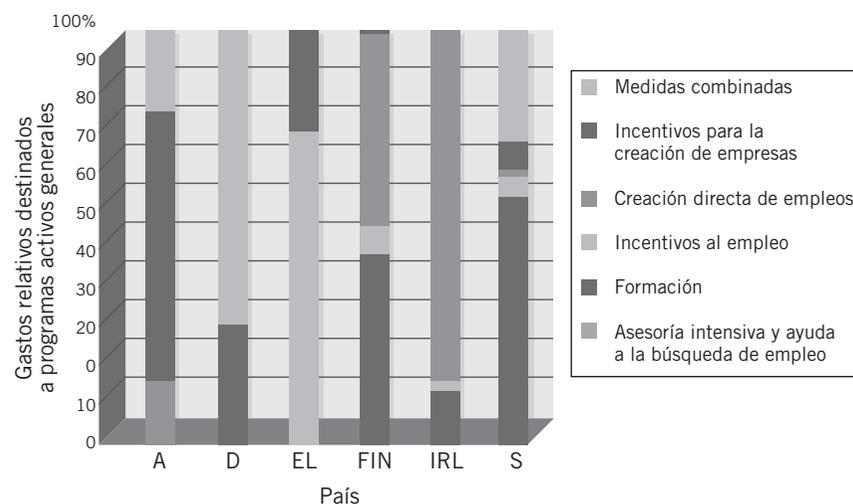
Casi la mitad de los Estados Miembro (Austria, Alemania, Grecia, Irlanda, Finlandia y Suecia) disponen de información sobre los gastos dedicados

²⁸ Únicamente unos pocos programas pueden presentar estadísticas correspondientes a diferentes indicadores del número de participantes, lo que ilustra la incompatibilidad de medidas. Así, el número de beneficiarios del programa irlandés "Workplace" (programa general que propone medidas de incitación al empleo) varía desde 122 (inscritos) a 1501 (entradas) pasando por 1452 (salidas).

5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

a las personas con discapacidad dentro de los programas activos de promoción del empleo de tipo general. Hemos analizado para esos países la forma en que se reparte el presupuesto entre las diferentes categorías de programas activos generales (figura 3)²⁹. En Austria, Finlandia y Suecia una proporción sustancial de personas con discapacidad que se benefician de medidas activas generales participan en programas de formación. La participación en programas combinados de tipo general es frecuente en Suecia. En Grecia y Alemania la mayoría de las personas con discapacidad que participan en programas de tipo general se benefician de medidas de incentivación del empleo. Finalmente en Irlanda (y en menor medida en Finlandia) la creación directa de empleos constituye la medida general más importante de la que se benefician las personas con discapacidad.

Gráfico 3 – Gastos relativos dedicados a las personas con discapacidad que se benefician de programas activos generales



Fuente : EIM, 2002.

²⁹ Véase el punto 3.3 para una descripción de estos programas generales.

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En Austria, Grecia³⁰, Finlandia e Irlanda el volumen de gastos dedicados a las personas con discapacidad dentro de los programas generales equivale prácticamente al dedicado a los programas específicos. En Suecia los gastos destinados a los programas activos de carácter general sólo representan el 10 % de los gastos totales destinados a las personas con discapacidad (programas activos generales y específicos combinados). Aunque no disponemos de datos cuantitativos sobre la participación en los programas generales en la mayoría de los países, podemos sin embargo presentar cierta información cualitativa sobre la importancia de estos programas para las personas con discapacidad.

En el Reino Unido numerosas personas con discapacidad participan en programas generales "New Deal"³¹, más en concreto en el "New Deal for Young people"(para jóvenes), "New Deal -25 plus" (para mayores de 25) y en menor medida en el "New Deal for lone parents" (para familias monoparentales). Los programas New Deal son soluciones integrales cuya característica común es una gestión individualizada de los expedientes con el objetivo de alcanzar la activación a través de asesoría y orientación personalizadas prestadas por consejeros personales que identifican las medidas de apoyo (incluyendo las medidas de formación si es necesario) para los beneficiarios y que les garantizan apoyo y ayuda en la búsqueda de empleo.

En Bélgica los beneficiarios de los programas generales no están registrados como personas con discapacidad ni de ningún otro modo. Sin embargo es posible que las personas con discapacidad participen de forma sustancial en estas medidas, sobre todo en las que están dirigi-

³⁰ Cabe señalar que en Grecia las personas con discapacidad son tratadas a menudo como parte de un grupo más amplio de "personas socialmente vulnerables" que incluye a los presidiarios, los ex presidiarios, los griegos repatriados, la población inmigrante, los refugiados, los ex toxicómanos, los seropositivos, los griegos pomak y los gitanos. Consecuentemente, muchos programas que benefician a las personas con discapacidad se clasifican como medidas activas generales.

³¹ Los programas New Deal dirigidos específicamente a las personas con discapacidad se tratan en el punto 5.4.

das a los grupos de riesgo, en concreto los desempleados de larga duración, etc. En Dinamarca la mayoría de los programas activos de carácter general exigen a los beneficiarios que dispongan de una capacidad de trabajo plena y completa, lo que tiene como efecto la exclusión automática de las personas con discapacidad. Sólo existen cuatro medidas activas de tipo general de las que se pueden beneficiar las personas con discapacidad.

En España y Luxemburgo falta información relativa a la participación de las personas con discapacidad en programas de tipo general. No obstante, dado que los incentivos financieros son más elevados para los programas específicos (en el caso de España), podemos suponer lógicamente que las personas con discapacidad que se benefician de los programas generales son poco numerosas. La participación en programas generales tampoco es preponderante en Luxemburgo.

5.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS ESPECÍFICOS

Este punto está dedicado a la descripción y la comparación de las características de cada categoría de programas activos específicos. Las cifras que aparecen en el siguiente texto figuran en el Anexo III que ofrece información precisa sobre cada programa.

5.4.1. ASESORÍA INTENSIVA Y AYUDA A LA BÚSQUEDA DE EMPLEO

La asesoría se refiere a programas destinados a asistir a las personas con discapacidad en su proceso de búsqueda de empleo. En la mayoría de los países se trata de asesoría intensiva, siendo Irlanda el único país

en el que el apoyo consiste en una subvención de un intérprete o un lector personal para las entrevistas de trabajo. Sin embargo, conviene señalar que la asesoría no se considera en numerosos países un programa separado, sino que constituye un elemento principal y parte integral de otras acciones más específicas. Así Austria (asistencia al empleo), Irlanda (Job Net), Italia (colocación dirigida) y los Países Bajos (ley REA sobre la reinserción de las personas con discapacidad y la subvención de la readaptación individual) cuentan con medidas combinadas que llevan consigo actividades de orientación. En Finlandia y Grecia la asesoría intensiva y la ayuda a la búsqueda de empleo son parte de los servicios generales garantizados por los servicios públicos de empleo.

En ocho países se han identificado uno o más programas que implican actividades de orientación. La información sobre su magnitud y alcance sólo está disponible en algunos de ellos.

En Bélgica se dedican 620.000 euros al programa de "orientación especializada" y 820.000 al programa de la "carrera hacia el empleo". Este servicio se puso en práctica por primera vez en 1996 y propone servicios de coordinación mediante los que se asesora y orienta a los beneficiarios sobre programas de orientación especializada o de formación profesional. Si la ayuda a la búsqueda de empleo resulta positiva y aparece un puesto vacante, este servicio proporciona además información sobre las subvenciones salariales existentes y la posibilidad de adaptar el puesto de trabajo. El programa de carrera hacia el empleo ha sido instaurado como programa específico aunque actualmente evoluciona hacia una medida de tipo general, ya que poco a poco se está convirtiendo en parte integral de las prestaciones garantizadas por los servicios públicos de empleo en Bélgica.

El presupuesto destinado a la "Asistencia a las personas con discapacidad" en Alemania es más considerable (52 millones de euros) con más de 7.000 beneficiarios. Además, otras 3.100 personas y 28.000 empleadores se benefician de servicios de acompañamiento individualizado. Esta asesoría está garantizada por un organismo denominado "Hauptfürsorgestellen". Este organismo y sus agencias regionales están encargados desde 1974 de la aplicación de la ley sobre personas con discapacidad en cada Bundesland.

En Portugal, los gastos destinados al programa "OED Lisboa" y al servicio de orientación profesional y de evaluación ascendieron a 170.000 euros en 1998. Los gastos destinados al New Deal en el Reino Unido están aumentando rápidamente (de 50.000 euros en 1998/1999 a 2,7 millones de euros en 2000/2001). No obstante el número de beneficiarios del programa New Deal para personas con discapacidad no se conoce todavía.

Francia y España cuentan igualmente con organismos especializados en actividades de orientación. En Francia, la organización AGEFIPH representa un papel fundamental, mientras que en España existen diversos organismos especializados encargados de asesorar a las personas con discapacidad en su búsqueda de empleo. No obstante, contrariamente a Grecia y Alemania, estos organismos no dependen únicamente del sector público. La asociación francesa AGEFIPH agrupa a representantes de organismos públicos, organizaciones patronales y asociaciones de personas con discapacidad. En España el papel de las asociaciones de personas con discapacidad es incluso más importante: la asesoría especializada está en su gran mayoría garantizada por asociaciones privadas de personas con discapacidad.

5.4.2. READAPTACIÓN PROFESIONAL

La readaptación profesional incluye programas de formación o reciclaje, de orientación profesional y de colocación selectiva. Estos programas permiten a las personas con discapacidad obtener un empleo apropiado, conservarlo y progresar en el plano profesional, facilitando así su inserción o reinserción en la sociedad. En total 13 países ponen en práctica acciones de readaptación profesional. Alemania y los Países Bajos no cuentan con programas específicos de readaptación profesional. No obstante, al menos 36.000 personas con discapacidad están registradas en programas de formación de tipo general en Alemania (en 2000), mientras que la readaptación profesional es parte integral de las medidas combinadas en los Países Bajos. Además, las medidas combinadas de Austria (prima para la formación profesional), Francia, Irlanda e Italia (colocación dirigida) y Luxemburgo incluyen programas de readaptación profesional.

Si analizamos las estadísticas disponibles podemos concluir que el número absoluto de beneficiarios (inscritos o entradas) es considerable y supera los 10.000 en algunos países (Dinamarca, Finlandia, Francia, Suecia y Reino Unido). En el Reino Unido esta cifra en valor absoluto representa una proporción relativamente pequeña en relación con la mano de obra (0,5 %). En los otros cuatro países representa una proporción más importante (aunque todavía modesta), por ejemplo alcanza el 16,0% en Finlandia. En Dinamarca³² al menos 25.606 participantes se beneficiaron del programa de readaptación en 1998, mientras que otras 3.235 personas participaron en medidas de readaptación prelaborales³³. En Finlandia también un gran número de personas participan

³² La readaptación profesional en Dinamarca incluye diversas medidas: pruebas de capacidad de trabajo, cursos, diferentes tipos de formación, formación específica para el empleo y subsidios salariales (temporales). Este tipo de programa puede considerarse por lo tanto una medida combinada.

³³ Esta cifra está posiblemente subestimada ya que los beneficiarios de indemnizaciones por enfermedad que participan en este tipo de acciones no están registrados como participantes en el programa sino como beneficiarios de subvenciones.

en programas de formación profesional, aunque las cifras son menos precisas ya que incluyen en parte decisiones de financiación y además una sola persona puede beneficiarse de varias medidas financiadas (siguiendo la lógica de la carrera hacia el empleo). El presupuesto en valor absoluto dedicado a los programas profesionales en Dinamarca es claramente el más elevado de todos los Estados Miembro (443 millones de euros en 1998 para los dos programas combinados).

Comparado con otros países que cuentan con un alto número de beneficiarios, el presupuesto por beneficiario es alto en Dinamarca (15.400 euros por beneficiario frente a 7.000 en Italia, 2.700 en Finlandia y 1.000 en el Reino Unido). Bélgica presenta el número más bajo de beneficiarios (1.111 personas) pero emplea como media 19.000 euros en formación profesional por beneficiario. La cifra es extremadamente elevada para Portugal: el programa "acciones en cooperación" registra 13 participantes, lo que supone un gasto de 95.000 euros por persona.

El número de participantes en programas de readaptación profesional es extremadamente bajo, es decir inferior a 350 personas, en unos pocos países. En España se registran 319 personas inscritas en programas de formación profesional. En Portugal, 342 personas en total se benefician de tres tipos de programas. En Austria y Grecia se registran cifras bajas (241 y 200 respectivamente) para un determinado tipo de programa, aunque existe otro programa que presenta un número más alto de beneficiarios (1.226 en Austria y 2.433 en Grecia). Dentro de la lógica de esta baja tasa de participación, los gastos dedicados a estos programas son igualmente modestos.

Nuestro análisis nos permite concluir que, si bien es cierto que una gran mayoría de países pone en práctica programas de formación profesional, el número de participantes y los presupuestos dedicados varían considerablemente. Se observan tasas de participación muy bajas en algunos países que pueden estar causadas bien por una mala ejecución, bien por una falta de recursos o bien por una falta de interés por parte de las personas con discapacidad.

5.4.3. EMPLEO SUBVENCIONADO

Dentro de la categoría "empleo subvencionado" se incluyen programas a favor de las personas con discapacidad mediante los que se subvenciona en parte el empleo. En la mayoría de los Estados Miembro se practica al menos una, si no varias modalidades de empleo subvencionado. Además, tres o cuatro formas diferentes de programas coexisten en Austria, Dinamarca, España, Italia y Países Bajos. Por otro lado el empleo subvencionado es parte integral de las medidas combinadas en Austria (prima en caso de superación de las cuotas) Francia, Luxemburgo y Reino Unido (Workstep).

Las subvenciones dependen a menudo de la duración. En su mayoría se conceden a los empleadores. Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido disponen igualmente de programas que garantizan las subvenciones a los empleados.

El número de personas con discapacidad que se benefician de un empleo subvencionado es especialmente alto en Suecia (49.031 personas), Francia (40.500 personas), Dinamarca (17.688 personas), Finlandia (11.600 personas) y en menor medida en Austria (9.619 personas).

5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

La cifra de beneficiarios en valor absoluto es igualmente elevada en Alemania (19.900 personas), España (11.027 personas) y Reino Unido (19.804 personas), aunque si tenemos en cuenta la mano de obra las cifras sólo representan una proporción ínfima (entre 0,5 % y 0,7 %). Dos programas muy específicos (REA –complemento de ingresos, en los Países Bajos y el programa “rompe el hielo” de Dinamarca) presentan cifras de participación extremadamente bajas (por debajo de 25)³⁵.

Para la casi totalidad de las medidas se emplea un presupuesto medio que oscila entre los 2.500 y los 6.000 euros bajo la forma de una subvención o de una ayuda no reembolsable destinada al empleador o al asalariado. Se comprueban cifras bastante más elevadas para los contratos indefinidos para las personas con discapacidad en España (20 000 euros)³⁶, para el sistema danés “Flex-job” (13 300 euros) y para el programa sueco de subvenciones salariales (12 400 euros), lo que supone en total un presupuesto de 606 millones de euros. Este último es con diferencia el programa más ambicioso identificado dentro de esta categoría.

Nuestras cifras muestran que el empleo subvencionado es un instrumento utilizado de forma sustancial en los países escandinavos, así como en Austria y Alemania. Las sumas dedicadas como media a las subvenciones salariales son relativamente bajas aunque en algunos países (por ejemplo en España) se ingresan importes considerables a las personas con discapacidad empleadas en el marco de medidas específicas.

5.4.4. EMPLEO CON APOYO

Bajo su forma original, el término “empleo asistido” se refiere a programas que garantizan un apoyo personal (tutoría profesional) para un em-

³⁴ Esta baja participación se explica quizás por el hecho de que dichas disposiciones son relativamente recientes.

³⁵ Cabe señalar sin embargo que esta cifra se compara con la cifra de entradas para 1998.

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

pleo no protegido. Este apoyo disminuye gradualmente a medida que la persona con discapacidad desarrolla aptitudes para trabajar independientemente (Bergeskog, 2001). Hoy en día el término “empleo con apoyo” no sólo se refiere a la asistencia personal en el puesto de trabajo, también incluye programas relativos a reformas que adapten el puesto de trabajo. A menudo el empleo asistido no constituye un programa aparte, sino que forma parte integral de otros programas (por ejemplo de la readaptación profesional) o incluso de medidas combinadas, como es el caso en Austria (asistencia al empleo), Italia (colocación dirigida), Luxemburgo, Países Bajos (ley REA) y finalmente en el Reino Unido (Workstep).

Las barreras en el entorno constituyen el obstáculo más insuperable para el acceso al trabajo de las personas con discapacidad. Los programas cuyo objetivo es superar estas barreras (por ejemplo, los programas de reformas del lugar de trabajo) deben considerarse un importante estímulo para las personas con discapacidad que desean la inserción en el mercado laboral. En Austria, Grecia, Irlanda e Italia las adaptaciones del lugar de trabajo son prioritarias. En Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Reino Unido las medidas de asistencia personal, tutoría o empleo asistido complementan las medidas de adaptación. Desde hace poco tiempo Irlanda centra su atención en la asistencia personal y la tutoría en vez de en las adaptaciones del lugar de trabajo. Este tipo de empleo con apoyo se ha convertido en uno de los principales objetivos de las autoridades públicas irlandesas desde 1998.

A pesar de la importancia de la lucha contra los obstáculos externos al empleo, el número de beneficiarios de este tipo de medidas parece más bien bajo en todos los Estados Miembro. En la mayoría de ellos, sólo unos pocos cientos de personas tienen acceso a este tipo de pro-

gramas. El número de beneficiarios es ligeramente más elevado en Dinamarca (1.853 beneficiarios de la asistencia personal), en Francia (15.155 beneficiarios de la conservación del empleo), en los Países Bajos (3.306 beneficiarios de medidas de transporte en el marco de la ley REA) y en el Reino Unido (16.100 beneficiarios del programa "Access to work"). En la mayoría de los países, el presupuesto dedicado oscila entre 1.000 y 4.000 euros por persona. Son excepciones Bélgica y Suecia, que dedican al empleo con apoyo respectivamente 8.300 y 11.000 euros por persona, y los programas de reforma del lugar de trabajo (colectividades locales) en Dinamarca (15.000 euros por persona).

En España no se ha identificado ningún programa activo nacional de empleo con apoyo. Sin embargo un cierto número de iniciativas se benefician del programa HORIZON y se proponen subvenciones y préstamos con un tipo de interés bajo para las reformas del puesto de trabajo. No disponemos de ningún dato cuantitativo sobre el uso de estas subvenciones y préstamos.

5.4.5. EMPLEO PROTEGIDO

El empleo protegido cubre toda una gama de medidas destinadas a ofrecer un empleo a personas con discapacidad en un entorno protegido y no expuesto a la competencia normal (Bergeskog, 2001). Este entorno particular puede adoptar diversas formas: fábricas, constitución de equipos de trabajo (jardinería, limpieza, etc.), pequeños talleres o enclaves (grupo de personas con discapacidad contratados por una empresa para puestos de trabajo especialmente diseñados dentro de las instalaciones de la empresa)³⁷. Prácticamente la totalidad de los Estados Miembro cuenta con programas a favor del empleo protegido.

³⁷ El empleo protegido que implica enclaves también se conoce como "empleo reservado" (Bergeskog, 2001).

Muy a menudo los talleres protegidos no están especialmente diseñados para las personas con discapacidad. En la mayoría de los países los talleres protegidos deben cumplir unos criterios mínimos teniendo en cuenta que al menos un porcentaje de sus empleados deben ser personas con discapacidad. Este porcentaje varía considerablemente de un país a otro. En Austria por ejemplo las empresas de inserción deben cumplir una cuota del 80 % de personas con discapacidad. En 1998 se puso en marcha un proyecto piloto en Irlanda cuyo objetivo era crear empresas económicamente viables en las cuales las personas con discapacidad representasen al menos el 50% de la plantilla. En Suecia al menos el 40 % de los trabajadores empleados en los talleres protegidos (Samhall) deben ser personas con discapacidades graves. En Italia las cooperativas sociales (tipo B) deben contratar como mínimo a un 30 % de personas pertenecientes al grupo objetivo (que no sólo incluye a las personas con discapacidad sino también a ex-toxicómanos y alcohólicos). Finalmente en Alemania el 20% de las personas con empleo protegido están oficialmente reconocidas como personas con discapacidad.

Además, el objetivo de los programas de empleo protegido puede diferir de un país a otro (y en el tiempo). Muchos argumentan que el empleo protegido sólo puede considerarse una medida activa a favor del empleo si su objetivo es preparar a una persona con discapacidad para su inserción en el mercado laboral normal. Otros piensan que el empleo protegido debe suponer al menos una forma de contrato y pago para que las actividades realizadas como empleo protegido puedan considerarse trabajo. Finalmente para algunos países el empleo protegido no se considerado como un medio de inserción en el mercado laboral ordinario para las personas con discapacidad sino más bien

como una institución que garantiza la protección social de las personas con discapacidad³⁸.

La tasa de participación de las personas con discapacidad en talleres protegidos es bastante elevada en cinco países. En los Países Bajos, 90.000 personas (véase el 11,5 % de la mano de obra) trabajan en el marco de la ley WSW (ley relativa al empleo de las personas con discapacidad)³⁹, mientras que en Suecia 26.878 personas (6,3 %) trabajan en el marco del programa Samhall. En Bélgica 17.978 personas (4,1 % de la mano de obra) se benefician de un empleo protegido, en Alemania 185.000 (4,7 %) y en Francia 104.000 (4,0 %). El número de personas que trabajan en talleres protegidos es especialmente bajo en Irlanda y Portugal. Finalmente, aunque el número de beneficiarios de esta medida en valor absoluto sea también más bien bajo en Luxemburgo, el alcance del programa, expresado en porcentaje en relación con la mano de obra, se sitúa dentro de la media.

Si consideramos el presupuesto dedicado al empleo protegido en porcentaje de PIB es Francia la que se sitúa a la cabeza de la clasificación, seguida de los Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y Suecia⁴⁰. Dinamarca presenta el presupuesto medio por persona en taller protegido más elevado con diferencia (52.000 euros). Las sumas destinadas a cada beneficiario en otros países (como Francia 17.400 euros, Países Bajos 19.700 euros y Suecia, 18.500⁴¹) son igualmente considerables.

³⁸ En este estudio se define empleo protegido como una medida activa siempre que las personas que trabajen bajo este programa dispongan de derechos comparables a los trabajadores del mercado laboral "no protegido". Estos derechos consisten normalmente en el ingreso de una remuneración y la posibilidad de disponer de protección social. Si éste es el caso hablamos de empleo protegido. Por el contrario la noción de trabajo protegido designa los lugares de trabajo protegidos en los que las actividades que se llevan a cabo no están cubiertas por legislación de protección del empleo ni pagan seguridad social.

³⁹ Cabe señalar que una pequeña parte de la ley WSW también consiste en empleo asistido.

⁴⁰ No está disponible la información relativa al presupuesto destinado a los talleres protegidos en Alemania.

⁴¹ Samhall; los gastos por persona son menores para el programa OSA.

El trabajo y el empleo protegido coexisten en Irlanda y Finlandia. En 1999 el número de beneficiarios del *trabajo* protegido en Irlanda (7.900 personas en 215 talleres, es decir 37 personas como media por taller) era bastante superior al correspondiente al empleo protegido (220 personas empleadas en dos programas diferentes). En 1997 se emitió una recomendación según la cual se convertirán de aquí a 2004 los dos tercios de los puestos de trabajo protegido en puestos de empleo protegido. Igualmente en Finlandia el número de beneficiarios del trabajo protegido (casi 8.000 personas en 1999 que presenten una discapacidad mental en su mayoría) es superior al número de beneficiarios de los programas de empleo protegido (2.600 personas). En Luxemburgo y el Reino Unido el empleo protegido está garantizado en el marco de una medida combinada (respectivamente "Formación e integración profesional de las personas con discapacidad" y "Workstep").

5.4.6. INCENTIVOS A LA CREACIÓN DE EMPRESAS POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Uno de los medios posibles para integrar a las personas con discapacidad en el mercado laboral es permitirles crear su propia empresa. La creación de empresas no es tarea fácil y es necesario tener espíritu empresarial. En todos los Estados Miembro existen programas generales de gran magnitud cuyo objetivo es apoyar el lanzamiento de nuevas empresas. Ocho países cuentan con programas específicos diseñados en función de las necesidades de las personas con discapacidad. En algunos países estos programas prestan ayuda o apoyo durante la fase inicial (Austria, Portugal). Este apoyo es de tipo financiero por ejemplo en Bélgica (primas a los trabajadores independientes), en los Países

5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

Bajos (REA – préstamos a los creadores de empresas) y en Finlandia (prestación de inversiones para las personas con discapacidad).

El número de beneficiarios total (o de subvenciones) registrado en todos los programas es extremadamente bajo (entro 5 en Bélgica y 676 en Suecia). El presupuesto destinado a cada beneficiario se sitúa entre los 2.500 euros (España y Finlandia) y los casi 11.000 euros de Portugal.

5.4.7. MEDIDAS COMBINADAS

Las medidas combinadas son programas que incluyen elementos pertenecientes a más de una categoría de programas activos específicos, ya que los programas están cada vez más a menudo constituidos por una serie de instrumentos. De las 14 medidas combinadas identificadas, 11 incorporan instrumentos de readaptación profesional asociados bien a medidas de empleo subvencionado (Austria, Francia y Luxemburgo), de empleo asistido (Países Bajos) o de asesoría intensiva (Irlanda y Países Bajos). Además, el programa austriaco "Asistencia al empleo" combina instrumentos de empleo asistido y asesoría y el programa británico "Workstep" combina empleo subvencionado, empleo asistido y empleo protegido.

Algunas de las medidas combinadas tienen como objetivo integrar estos instrumentos y desarrollar un enfoque más personalizado. Estos programas presentan una gama personalizada de instrumentos específicos de apoyo para cada empleado. La idea es que una combinación adaptada de programas específicos enfocada a las necesidades de una persona en concreto (en función por ejemplo de su tipo de discapacidad) aumente las posibilidades de inserción en el empleo. El programa

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

austriaco "Asistencia al empleo" ("Arbeitsassistentz") es un ejemplo de este tipo de enfoque personalizado. Este programa es citado a menudo como ejemplo de buenas prácticas. En 1998 tuvo 2.880 beneficiarios y unos gastos totales de 4,2 millones de euros.

Sin embargo no todas las medidas combinadas ofrecen servicios personalizados integrando instrumentos de diversas categorías. Así en Austria el programa sobre la prima de superación de cuotas y la prima por formación profesional no es más que la suma de dos programas distintos: la prima de superación de cuotas, que constituye una forma de empleo subvencionado, y la prima por la formación profesional, que garantiza la readaptación profesional. Sin embargo sólo disponemos de cifras relativas a la asociación de estos dos programas y no para cada instrumento por separado (gastos totales de 9 millones de euros y 7.462 beneficiarios).

En los Países Bajos, la ley REA combina un gran número de instrumentos. En este estudio ciertas medidas derivadas de la legislación general REA están clasificadas dentro de la categoría de empleo subvencionado o de la de empleo con apoyo, ya que sólo incluyen instrumentos de este tipo. Además, se han clasificado seis instrumentos REA dentro de las medidas combinadas que incluyen: disposiciones personales, presupuesto de sustitución, presupuesto de nombramiento, presupuesto individual personalizado, disposiciones en materia de formación y apoyo personal. El número total de beneficiarios de estas medidas es relativamente importante (24.942). Sin embargo, conviene llamar la atención sobre el riesgo del doble recuento, ya que las personas con discapacidad cumplen las condiciones necesarias para beneficiarse de varias medidas. La mayoría de las personas (8.632) se benefician de disposiciones en materia de formación. La siguiente categoría según el número de beneficiarios es la

5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

del presupuesto de nombramiento (8.049). En términos de gasto se dedican 26 millones de euros al presupuesto de nombramiento y 12 millones de euros a la formación. El presupuesto de readaptación individual (PRB) es otra medida piloto aplicada en los Países Bajos. Aunque sólo se concedieron unas cuantas subvenciones en 1999, el presupuesto medio dedicado a cada beneficiario es de 7.400 euros.

El programa británico "Workstep", que combina instrumentos de empleo subvencionado, asistido y protegido, beneficia a 23.000 personas aproximadamente. Se estima que al menos la mitad de estas personas trabaja en los talleres y las fábricas protegidos y gestionados por Remploy (asociación nacional) o por autoridades locales. Con un presupuesto de 227 millones de euros en 1998/1999 y de 268 millones de euros en 2000/2001, este programa es uno de los más ambiciosos de este tipo en la Unión Europea.

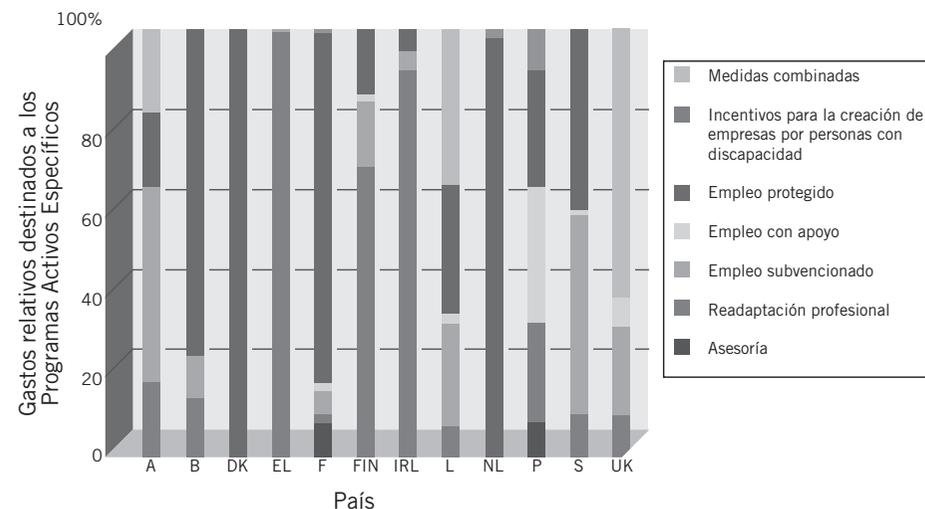
5.5. COMPARACIÓN ENTRE LOS PAÍSES

El gráfico 4 presenta una comparación entre los gastos relativos en programas activos específicos en 12 Estados Miembro. Hemos constatado que en algunos países no existen datos disponibles bien para la participación, bien para el presupuesto. Además, las bases del cálculo del número de beneficiarios difieren considerablemente entre los países, e incluso dentro de un mismo país, lo que hace imposible cualquier comparación de las cifras de participación. Es más, con el fin de realizar comparaciones válidas entre los países, sólo se han retenido las cifras relativas a los programas aplicados durante el año de referencia (véase el punto 4.2). Los programas aplicados con posterioridad a este año de referencia no se han incluido en esta visión general.

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A pesar de las lagunas, las limitaciones y los riesgos existentes, hemos incluido los gastos relativos destinados a los programas activos específicos de los países que han podido presentar estadísticas sobre la mayoría de los programas. Italia, Alemania y España presentaron datos insuficientes para la elaboración de una tabla precisa de gastos. En el caso de Italia la causa de la falta de datos es que por norma general no existen datos cuantitativos sobre las medidas específicas. Los datos son más numerosos en Alemania y España, si bien en el caso de España los datos presupuestarios disponibles sólo conciernen a la mitad de los programas activos específicos identificados. En lo que se refiere a Alemania, las cifras disponibles no incluyen los gastos destinados al programa principal (sobre empleo protegido). Presentar las cifras existentes en estos países daría por lo tanto una imagen errónea.

Gráfico 4 – Gastos relativos destinados a los programas activos específicos



Fuente: EIM (2002).

5. PROGRAMAS ACTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

A partir de la gráfico 4 y de la información contenida en los párrafos precedentes podemos extraer las siguientes conclusiones.

La mayoría de los gastos de Finlandia, Grecia e Irlanda se destinan a la readaptación profesional. La estructura de los gastos es muy similar en Dinamarca y Finlandia. En el caso de Finlandia, la importancia relativa de la readaptación profesional está reforzada por la importancia relativa de los programas de formación de tipo general en los que participan las personas con discapacidad (gráfico 3). Éste no es el caso en Grecia ni en Irlanda. En Grecia la mayoría de las personas con discapacidad que participan en programas activos generales se benefician de incentivos para el empleo. En Irlanda, la creación directa de empleos es preponderante en el marco de los programas de tipo general. La reciente transformación de la tendencia política irlandesa a favor de los programas activos específicos tendrá como efecto el aumento de la importancia relativa del empleo protegido dentro de las medidas específicas, lo que podría producir un acercamiento de la estructura de los gastos dedicados a las medidas activas específicas a los gastos destinados a las medidas activas de tipo general (en las que participan personas con discapacidad).

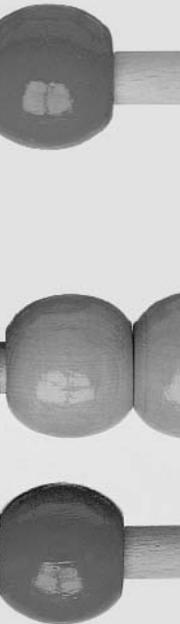
Bélgica, Francia y los Países Bajos tienen en común el papel preponderante acordado al empleo protegido, que representa entre un 80 % (Bélgica) y un 95 % (Países Bajos) del presupuesto de las medidas específicas. En Austria⁴² y (especialmente) en Suecia, la (gran) mayoría de los gastos se destinan a la combinación entre empleo protegido y empleo subvencionado.

⁴² Parte de la medida combinada, cuota más prima, se refiere al empleo subvencionado.

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Luxemburgo y el Reino Unido combinan empleo subvencionado, asistido y protegido. Estos dos países dedican un presupuesto relativamente elevado a las medidas combinadas, aunque éstas están formadas principalmente por una combinación entre empleo subvencionado, asistido y protegido en los dos países. Finalmente Portugal parece proponer una combinación única de gastos destinados a la readaptación profesional, al empleo con apoyo y al empleo protegido.

**6. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS
ACTIVOS: OBSERVACIONES
Y EXPERIENCIAS**



6.1. INTRODUCCIÓN

El capítulo anterior mostraba las restricciones existentes en Europa a la hora de comparar las cifras de participación en los programas activos en Europa. La evaluación del impacto de estas medidas en el empleo (duradero) de las personas con discapacidad se enfrenta a los mismos problemas de lagunas estadísticas.

Este capítulo se plantea el objetivo de dar respuesta a la cuestión final de este estudio. Se ha pedido a los expertos nacionales que describan lo que conocen sobre la puesta en práctica de los programas y su impacto sobre el empleo de las personas con discapacidad. También han respondido a las preguntas relativas a los aspectos determinantes para el éxito de estos programas y las conclusiones que se pueden extraer para su puesta en práctica, seguimiento y evaluación política⁴³. La información disponible muestra una vez más que los datos que nos permitirían responder a estas preguntas están poco desarrollados en Europa. Consecuentemente conviene expresar ciertas reservas en relación con la base empírica de nuestras conclusiones, así como en lo relativo a la interpretación de las observaciones presentadas por los expertos. Teniendo en cuenta estas serias limitaciones, cabe señalar que no es conveniente generalizar estas observaciones sin contar con hechos suplementarios que las corroboren.

El punto 6.2 analiza en profundidad los análisis específicos presentados y las limitaciones relativas a las fuentes estadísticas. A continuación analizamos los resultados de nuestro estudio en lo que se refiere al impacto y los efectos (secundarios) de los programas (punto 6.3). El penúltimo punto aborda los aspectos de la puesta en práctica adminis-

⁴³ En los diferentes perfiles de los países se puede encontrar información adicional así como referencias a las fuentes de los datos.

trativa y organizativa así como las medidas de incentivación y disuasión. Finalmente el punto 6.5 hace un balance de las principales conclusiones.

6.2. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS: LAGUNAS EN LAS FUENTES ESTADÍSTICAS, CONCLUSIONES LIMITADAS

La percepción del alcance de la puesta en práctica, la utilización y los efectos de las medidas activas a favor del empleo es muy limitada en los Estados Miembro. Especialmente si tenemos en cuenta el volumen de la financiación (pública) destinada a los programas (activos) para el empleo de las personas con discapacidad, la percepción basada en los datos existentes sobre estas medidas es sorprendente. En numerosos países las afirmaciones sobre el uso y el impacto de los programas activos no siempre están apoyadas completamente por hechos empíricos y a menudo son el reflejo de las aspiraciones existentes o de una visión parcial. Las observaciones y experiencias descritas por los expertos nacionales muestran una serie de limitaciones en el seguimiento y la evaluación de los programas activos en sus países.

En primer lugar, en la mayoría de los países las herramientas y los procedimientos que permiten el seguimiento regular, la declaración y el análisis de estadísticas simples sobre los programas activos y las personas con discapacidad no están lo suficientemente desarrollados. La presentación regular de estadísticas sobre las personas con discapacidad, así como sus indicadores de formación y empleo no parecen (todavía) representar un papel central dentro del sistema de estadística de los Estados Miembro. Casi todos los expertos señalan que las estadísticas descriptivas son limitadas, aunque se observan diferencias consi-

derables entre los Estados Miembro. En algunos países (en Alemania por ejemplo), las estadísticas detalladas sobre las medidas y los beneficiarios no son de dominio público y por lo tanto sólo las personas que trabajan en la administración tienen acceso a ellas. Desde un punto de vista más técnico, ciertas condiciones específicas pueden empeorar la situación. Así, a menudo es imposible distinguir a las personas con discapacidad dentro de las estadísticas sobre los programas generales, ya que estos por lo general no hacen ninguna distinción entre los grupo de población objetivo, o no registran la situación sanitaria de los beneficiarios. Además la descentralización puede influir sobre las limitaciones de la información estadística: en varios países la multitud de direcciones de programas regionales es causa de complicación a la hora de recoger las estadísticas nacionales de forma integral (observación que se aplica a Italia, por ejemplo).

En segundo lugar, en los países en los que se publican estadísticas elementales o informes anuales estos incluyen datos sobre la aprobación de los programas, su puesta en práctica y los gastos que se les destinan. No obstante la información sobre las características y las necesidades de los beneficiarios es insuficiente y conviene mejorar, según numerosos expertos, la evaluación de los factores subyacentes a las cifras de entrada, participación y salida de los programas para el empleo.

Los factores técnicos pueden desdibujar las conclusiones. Así en Austria, el impacto atribuido a las acciones de formación proviene en parte de las estadísticas, ya que las personas en proceso de formación no figuran en las cifras de desempleo. Además, uno de los problemas básicos de las estadísticas basadas en indicadores es que no reflejan la imagen precisa de la participación total en los programas,

ya que una misma persona puede beneficiarse de dos programas al mismo tiempo (doble recuento). Como consecuencia, el éxito o el fracaso de un individuo en su inserción en el mercado laboral no puede atribuirse a un programa específico (efectos interdependientes). Finalmente, teniendo en cuenta esta información fragmentada, el número total de personas con discapacidad objetivo de un programa activo cualquiera puede ser subestimado.

En tercer lugar, en la mayoría de los países hemos encontrado opiniones relativas al impacto sobre el empleo de las medidas activas. Sin embargo varios expertos señalan que tales conclusiones a menudo son demasiado generales y se basan siempre en programas y fuentes estadísticas que no se dirigen específicamente a personas con discapacidad (sino por ejemplo a los desempleados de larga duración). Esto no significa que estas conclusiones no sean válidas para las personas con discapacidad, sino que las particularidades y las dificultades eventuales suplementarias con las se encuentra este grupo de población preciso no se tienen en cuenta. Sin embargo, cabe reconocer que las numerosas conclusiones generales sobre el impacto y los efectos de las medidas activas de tipo general pueden suponer una importante contribución para mejorar las medidas diseñadas específicamente para las personas con discapacidad. Como ejemplo, varios expertos explican que ciertas opiniones y puntos de vista sobre el papel de la formación profesional provienen básicamente de estudios sobre (jóvenes) desempleados (no personas con discapacidad). Finalmente varios expertos señalan que los estudios dedicados a los empleadores en los que estos presentan sus puntos de vista y experiencias por ejemplo sobre las subvenciones destinadas a la reforma de los puestos de trabajo, son insuficientes en numerosos países.

En último lugar numerosos expertos señalan como problema común la pobreza metodológica de las evaluaciones realizadas. Este problema afecta por lo general a la evaluación de las políticas de empleo para todas las categorías de desempleados, ya que los modelos de análisis aplicados no suelen incluir aspectos para evitar errores sistemáticos y de evaluación. Cuando la evaluación está limitada a una visión general de participación y ejecución falta un análisis del impacto sobre el empleo. Muy pocos países presentan algún estudio en el que se incluya un análisis de coste-beneficios. Así, las evaluaciones realizadas por Borgaza sobre el empleo protegido en Italia ("cooperativas sociales") ponen de relieve las elevadas tasas de sustitución y las ventajas netas positivas (Borgaza y Santuari, 2000). Igualmente, los análisis con un diseño de investigación específico que tienen en cuenta factores confusos como los "efectos de la inercia" o los "efectos de selección" son muy escasos en el campo de los programas activos para las personas con discapacidad. Esta escasez se explica principalmente por la falta de comparaciones pertinentes o de grupos de control de personas con discapacidad que no se benefician de ningún programa pero que todavía pueden integrarse en el mercado laboral. Cuando falta la comparación entre los usuarios y no usuarios de un programa específico, las conclusiones sobre el impacto del programa son frágiles. No obstante, en algunos Estados Miembro se han estudiado los efectos de sustitución. En Dinamarca, Høgelund y Kruhøffer (2000) midieron la tasa de sustitución entre los empleos subvencionados y los empleos ordinarios. En Suecia, Skogman Thoursie (1999) informó sobre la tendencia a dar la prioridad a las personas con discapacidad de menor gravedad (y que presentan mejores aptitudes para el empleo). Finalmente en el Reino Unido se cita un programa de investigación en curso que se encargará de estudiar estas complicaciones (el ampliado New Deal para personas con discapacidad).

6.3. IMPACTO Y EFECTOS SECUNDARIOS DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS: OBSERVACIONES Y PUNTOS DE VISTA

Podemos extraer ciertas conclusiones y exponer observaciones generales si tenemos en cuenta la información existente y pasamos por alto las limitaciones globales de las fuentes de referencia y la metodología aplicada.

En Austria, las personas con discapacidad que se benefician del apoyo de un "asistente para el empleo" (Arbeitsassistentenz) muestran tasas de empleo relativamente elevadas. Parece que este enfoque personalizado e individualizado, aunque largo y costoso, es rentable. En otros países faltan datos que confirmen el impacto de medidas comparables. Sin embargo, una evaluación realizada a partir de un estudio de Arthur y al. (1999) sobre el programa "Personal Advisor Pilot Projects" (proyectos piloto de asesoría personal), un programa de asesoría intensiva del Reino Unido no demostró que este servicio hiciera progresar de forma significativa la inserción en el empleo.

Expertos de diversos países (Bélgica, Países Bajos y España) exponen que los *talleres protegidos* registran tasas de transferencia hacia el mercado laboral no protegido (muy) bajas⁴⁴. La causa de esta baja tasa de transferencia no puede ser atribuida únicamente a la evolución del mercado laboral global y los ciclos económicos. Los expertos indican que los desincentivos tanto para los empleadores como para las personas con discapacidad, frenan la motivación para la inserción en un empleo lucrativo ordinario. A menudo ni siquiera se ha marcado un objetivo de inserción en el mercado laboral abierto, es más, estos programas

⁴⁴ Véase también el debate sobre le objetivo de los talleres protegidos en el punto 5.4.5.

pueden incluir obstáculos intrínsecos que impiden estas transferencias. En primer lugar, para poder alcanzar sus objetivos los talleres protegidos necesitan a los trabajadores más productivos y por lo tanto los que son más capaces de encontrar un empleo normal. En segundo lugar las condiciones laborales de los talleres protegidos son a menudo mejores que las que se pueden encontrar en un puesto similar en el mercado de trabajo abierto, lo que no estimula a los empleados a abandonar su taller protegido.

En el caso del proyecto danés "*Flex-job*" que propone igualmente empleos con condiciones especiales (reducción de horarios o de tareas) así como subvenciones salariales, se observa otro efecto no deseado (Hohnen, 2000). Los beneficiarios de estos empleos flexibles sufren por un lado la estigmatización (están situados entre el mercado laboral normal y el sistema social) y la contradicción (demasiadas expectativas para personas con limitaciones físicas considerables), lo que constituye un freno para su reinserción. Además, los empleos ocupados son de carácter marginal y los derechos sociales son menores (por ejemplo no están cubiertos por el seguro de desempleo ordinario). Finalmente se han observado efectos de sustitución para este programa (ya que estos empleos flexibles sustituyen parcialmente los empleos normales).

El éxito limitado de los incentivos para la creación de empresas en Grecia es debido según los expertos al bajo nivel de las subvenciones y la falta de formación de los beneficiarios.

Los programas de empleo subvencionado tienen un efecto entre bajo y moderado en Grecia. En Alemania, donde se realizaron estudios sobre el impacto de ciertas medidas de subvención salarial sobre todo a prin-

cipios de los años 90, se constata que estas subvenciones sólo cubren los gastos salariales suplementarios y no crean una "ventaja competitiva" (sustancial) para los desempleados. Lo que es más, su atractivo para los empleadores ha disminuido desde que los criterios de elegibilidad fueron reforzados.

Las observaciones y los puntos de vista sobre el impacto de los programas de formación profesional difieren entre un Estado Miembro y otro. En Grecia la eficacia global de las medidas de formación profesional para las personas con discapacidad se considera reducida. Esta ineficacia es atribuida a la falta de demanda de mano de obra y a las tasas de participación más elevadas en la formación de tipo general en vez de en la formación profesional. Además, los autores (KEPE, 1995) subrayan la falta de cobertura para ciertas categorías de personas con discapacidad (por ejemplo las personas con discapacidad mental). Por el contrario, en Irlanda la formación produce tasas de empleo superiores para todas las categorías de beneficiarios (incluidas las personas con discapacidad). En Alemania, la reinserción tras la formación profesional es moderada y está determinada ante todo por la situación global del mercado laboral así como por ciertas "características de base" como el tipo de discapacidad o el sexo del beneficiario.

6.4. APLICACIÓN Y MEDIDAS DE INCENTIVACIÓN

Los expertos de varios países señalan que aunque se lleven a cabo estudios de evaluación, estos están simplemente centrados en el proceso o en la puesta en práctica y por lo tanto sólo tienen en cuenta (los problemas de) la *gestión o prestación de servicios*. Así por ejemplo los análisis de evaluación en Grecia y Suecia muestran que las "nuevas"

unidades administrativas adolecen de falta de personal y conocimientos para tratar las cuestiones de discapacidad, lo que repercute sobre los resultados de los programas. Tratándose de Grecia además, las desigualdades regionales en la prestación de servicios, la autonomía de los organismos y la falta de planificación perjudican la puesta en práctica de los programas activos. Además la competencia entre los organismos que ejercen las mismas responsabilidades puede tener un impacto sobre el servicio prestado a una persona con discapacidad (Italia). La superposición de los campos de acción y la falta de claridad afectan al buen funcionamiento y la organización de los servicios en estos organismos. En los Países Bajos los expertos mencionan la rotación rápida del personal, la burocracia y la ausencia de información relativa al empleador como factores que provocan un déficit de participación y una mala utilización de los fondos. Italia es el único país que manifiesta una falta de medios económicos que afectan a la participación en medidas de formación y empleo.

Además, la experiencia finlandesa (políticas de tipo general) demuestra que las asociaciones interinstitucionales (que asocian igualmente a las organizaciones representantes de los empleadores) son más eficaces que una administración aislada. Los estudios alemanes sobre el comportamiento de los empleadores con vistas a la contratación indican que la cantidad y la calidad de los contactos entre los servicios de orientación y los empleadores son determinantes para el empleo. Finalmente los estudios de evaluación realizados en Irlanda muestran que las evaluaciones de proyectos pueden estimular la aprobación de otras medidas, como por ejemplo la introducción de la figura del Ombudsman para las personas con discapacidad y la inclusión de un análisis de las necesidades de formación en la organización de los programas.

Ciertos países mencionan otro problema: la identificación y eliminación de los *factores disuasorios intrínsecos* que impiden la participación en acciones de formación o de empleo. Grecia y el Reino Unido informan sobre ciertas disposiciones en su legislación que disuaden a participar en la vida activa. Así una persona con discapacidad puede rechazar un trabajo por miedo a perder definitivamente los derechos adquiridos en materia de jubilación y otras ventajas sociales (seguro de enfermedad). Además, los titulares de una pensión de invalidez en Grecia no tienen derecho a formación profesional.

Parece que los *enfoques individualizados* de la prestación de servicios de empleo y formación sólo están en una fase de desarrollo en Europa. Aunque algunos países, como Dinamarca, ponen en práctica el enfoque individualizado desde mediados de los años 70, lo que incluye una evaluación de las necesidades individuales de subvenciones y servicios, este enfoque sigue en una fase de desarrollo en muchos otros países. Como consecuencia, sólo Dinamarca y el Reino Unido pueden en la actualidad presentar informes basados en experiencia real. En Dinamarca, un repertorio de medidas individualizadas y estructuradas y las subvenciones organizadas forman parte de dispositivos innovadores que son todavía objeto de evaluaciones. En Grecia, las primeras evaluaciones de un proyecto piloto de una nueva red de asesores que prestan servicios personalizados han dado resultados prometedores.

Finalmente, son pocos los países en los que los informes de evaluación abordan cuestiones como la sensibilización de los empleadores, sus puntos de vista y su experiencia en lo que se refiere a los programas activos. Ciertas fuentes en Austria, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido muestran que la actitud de los empleadores juega un papel

esencial en la aplicación de los programas activos y su impacto. Se trata en definitiva de que los empleadores contraten a las personas con discapacidad que participan en programas activos. Lo que es más, la participación de los empleadores en las evaluaciones es primordial para estimular los efectos de inercia (Reino Unido).

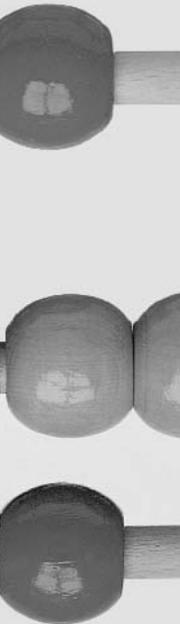
6.5. VISIÓN GLOBAL

Las evaluaciones de las actividades de formación y empleo a favor de las personas con discapacidad están basadas en estadísticas descriptivas fragmentadas e incompletas en numerosos países. Cuando existe una información más detallada sobre la participación y el impacto, ésta está basada a veces en análisis paralelos efectuados para otras categorías de desempleados. Además se observa que, con algunas excepciones, en su mayoría las evaluaciones se realizan sin grupos de comparación. Nuestra visión global de los resultados de estas evaluaciones muestra que en el conjunto de los Estados Miembro de la UE los programas activos raramente están sometidos a análisis descriptivos y que estas evaluaciones adolecen siempre de un alcance suficiente que tenga en cuenta las interferencias (efectos de selección, etc.) y los efectos secundarios (inercia, etc.). La información solamente se refiere a la adopción y la ejecución de una medida de empleo y formación sin tener en cuenta su impacto sobre el empleo. Consecuentemente, desde una perspectiva comparativa, los análisis sobre la eficacia de las medidas activas sobre el empleo de las personas con discapacidad siguen siendo fragmentarios.

Los análisis sobre la puesta en práctica que no sólo incluyen los procesos administrativos sino también el beneficiario, la prestación de ser-

vicios y el punto de vista de los empleadores, están todavía en un estado de desarrollo en la mayoría de los Estados Miembro. Otros elementos que en algunas ocasiones se tienen en cuenta son el papel de los recursos financieros y personales, así como la necesidad de conocimientos sobre la discapacidad del personal que presta servicios a las personas con discapacidad. Además ciertos análisis se centran en los obstáculos para participar en las actividades propuestas (medidas disuasorias) así como en la sensibilización y el comportamiento de los empleadores. La mayoría de los expertos son de la opinión de que estos aspectos deben figurar en las evaluaciones (véase Corden y Thornton, 2002); sin embargo estos enfoques de investigación prometedores que tienen en cuenta todos estos aspectos parecen (todavía) escasos. En el capítulo 7 debatiremos en profundidad estos resultados con el fin de mejorar el seguimiento y la evaluación de las medidas para el empleo de las personas con discapacidad.

7. CONCLUSIONES Y ANÁLISIS



7.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dedicado a un análisis de los resultados de nuestro estudio. Con este fin responderemos a tres preguntas fundamentales relativas al tipo, el alcance y el impacto de los programas activos a favor del empleo en los Estados Miembro de la UE. Compararemos igualmente nuestros resultados con las conclusiones de los estudios recientes sobre las políticas cuyo objetivo es mejorar el empleo de las personas con discapacidad (Bergeskog, 2002, Corden y Thornton, 2002 y OCDE, próximamente). Estos estudios cubren en parte un campo diferente (en lo que se refiere a la cantidad de países o programas tomados en consideración), aunque también abordan las cuestiones relativas al impacto y la puesta en práctica. Intentaremos verificar que los resultados obtenidos por sus autores corroboran los de nuestro propio trabajo sobre la situación actual de las políticas a favor del empleo y la formación de las personas con discapacidad.

Comenzamos nuestra conclusión centrándonos en la presentación de la mejor información posible para el seguimiento y la evaluación (punto 7.2), planteándonos por ejemplo la siguiente pregunta: ¿cuál es la información elemental necesaria para supervisar el acceso a los programas activos y al empleo de las personas con discapacidad? Asimismo definiremos los principales elementos de un estudio cualitativo y cuantitativo a partir de la experiencia adquirida en algunos (pocos) países que tienen una tradición de investigación en este campo (Reino Unido y Finlandia). En el punto 7.3 analizaremos las principales conclusiones relativas a la posición de los programas activos en relación con las políticas de empleo a favor de las personas con discapacidad en los Estados Miembro. El punto 7.4 está dedicado a las medidas es-

pecíficas, objeto principal de nuestro estudio. El punto siguiente abordará los posibles efectos sobre el empleo. Finalmente el último punto tratará las mejoras sugeridas para la puesta en práctica con éxito de los programas a favor del empleo de las personas con discapacidad.

7.2. HACIA UNA MEJORA DE LA SUPERVISIÓN Y LA EVALUACIÓN

Las experiencias sobre las que informan los Estados Miembro y ciertos autores en publicaciones recientes (Burkhauser y al., 2002 ; Corden y Thornton, 2002) nos permiten formular varias sugerencias para mejorar la supervisión y la evaluación de los programas destinados al empleo y la formación de las personas con discapacidad. En el capítulo 5 ya señalamos que los experimentos aleatorios en el terreno para evaluar los programas activos son muy escasos. Corden y Thornton (2002) atestiguan que únicamente Estados Unidos aplica estrategias de evaluación tan poderosas. Además, los métodos casi experimentales para medir el impacto de las acciones (utilizando por ejemplo grupos de comparación) se aplican poco. Esta laguna no solamente se explica por la falta de grupos de comparación, sino también por el hecho de que los políticos no siempre están interesados en una comparación "antes-después". Tras el análisis de los programas evaluados según métodos satisfactorios en la UE y fuera de la UE, Corden y Thornton recomiendan que se recojan datos de administraciones, beneficiarios, empleadores, personal, prestadores de servicios y otros agentes implicados. Las estrategias de evaluación deben además elaborarse en una fase preliminar (en el momento del diseño de los programas), y los estudios de seguimiento de los beneficiarios son básicos para analizar el impacto a largo plazo de la participación en un programa y la duración del em-

pleo. Los estudios de evaluación deben asimismo informar sobre los procesos (incluyendo la gestión de expedientes y la prestación de servicios) y sus resultados. Finalmente cabe señalar que las personas con discapacidad presentan por lo general tasas de respuesta elevadas en las encuestas, lo que es muestra de su interés en informar sobre su experiencia y su punto de vista. La mayoría de estas cuestiones reflejan las experiencias y las recomendaciones formuladas por los expertos en este estudio.

La experiencia adquirida en los países incluidos en este estudio nos lleva igualmente a formular recomendaciones para los estudios menos elaborados que se limitan a supervisar los resultados de las medidas activas.

Recomendaciones

- A. Para poder tener una visión adecuada del uso y el impacto de los programas activos, la información estadística no debe limitarse a las cifras de participación, de abandono, de finalización y de presupuesto. Lo ideal sería que las personas con discapacidad o las medidas de las que se benefician constituyan el centro o el punto de partida del análisis, ya que a menudo los beneficiarios recurren a diversos programas simultáneamente o en momentos diferentes.
- B. El punto de vista del beneficiario y del prestador de servicios ocupa a menudo el lugar del análisis de la eficacia de las medidas activas. Esto puede mejorarse evaluando la situación de empleo de los beneficiarios una vez ha finalizado el programa. Además los

estudios de seguimiento permitirían conocer el impacto sobre el empleo a largo plazo teniendo en cuenta la participación en el programa y su finalización.

- C. Los Estados Miembro deberían prestar más atención a la evaluación de las medidas dirigidas a los empleadores (por ejemplo las subvenciones para la mejora de los lugares de trabajo). Varios expertos señalan que muy a menudo se lanzan actividades sin haber analizado previamente lo suficiente las necesidades de los beneficiarios ni la actitud o la voluntad de cooperar de los empleadores.
- D. El Reino Unido es el único país que menciona un programa de investigación elaborado para la evaluación de nuevas estrategias para el empleo. No obstante, a partir de la experiencia adquirida en diversos países (por ejemplo, Finlandia e Irlanda) podemos deducir una primera serie de indicadores estadísticos para el seguimiento del acceso a las medidas activas y sus resultados. Esta serie de indicadores no solamente incluirá las tasas de admisión y finalización de los programas, sino también las tasas de empleo con el fin de evaluar verdaderamente el objetivo de los programas. Igualmente otras fuentes (Burkhauser cs 2002, etc.) hacen prevalecer la tasa de empleo, que se considera el mejor indicador del éxito (frente a la tasa de desempleo entre las personas con discapacidad ya que éste excluye a las personas que no buscan empleo). Además, la idea que los participantes y los empleadores se hacen de la utilidad del programa podría incorporarse a la evaluación de su funcionamiento y resultados para tener el punto de vista de los implicados.

E. La supervisión y la evaluación no tienen por qué estar restringidas a cuestiones relativas a los programas y el empleo. Ciertos expertos se declaran a favor de un análisis de los aspectos más generales de la calidad de vida, por ejemplo, la realización, la independencia, la integración social, la satisfacción frente al entorno profesional o incluso a las aspiraciones futuras (Irlanda).

7.3. PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO EN LOS ESTADOS MIEMBRO DE LA UE

Programas destinados al mercado laboral

Aunque la solidez de los datos recogidos presenta ciertas limitaciones, las cifras que aparecen en el capítulo 3 muestran que los Estados Miembro de la UE presentan grandes diferencias en cuanto a la cantidad, al presupuesto y a la tipología de los programas aplicados en el campo del empleo.

Los Estados Miembro dedican entre el 0,8 % y el 4,6 % de su PIB a las políticas de empleo (fuera de los servicios públicos de empleo). La estructura de los gastos destinados a los programas es muy parecida, aunque varía el tamaño de los presupuestos: se dedica entre dos tercios y tres cuartos de la totalidad de los recursos a los programas pasivos. Nuestras propias fuentes de referencia ilustran el aumento constante de la importancia de los sistemas de prestaciones dentro de las políticas a favor del empleo en los Estados Miembro.

Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Países Bajos y Suecia dedican una parte relativamente importante de su presupuesto a

las medidas activas. La conclusión es que la casi totalidad de los Estados Miembro emplean el máximo de recursos en medidas de tipo general. Este enfoque se explica fácilmente ya que las medidas específicas están destinadas a una población bastante más restringida. Además en algunos países se debate dar incluso un mayor énfasis a la integración de las medidas. Esto podría producir una mayor disminución de los gastos destinados a los programas específicos.

El estudio permite concluir que las políticas nacionales de los Estados Miembro relativas a los programas activos y pasivos son muy divergentes. Esta divergencia se explica no sólo por la existencia de prioridades de acción diferentes sino también por diferencias entre las tasas de desempleo (lo que es particularmente pertinente en el caso de las medidas pasivas) y por la diversidad de los criterios de elegibilidad de los regímenes de subvenciones (medidas pasivas).

Enfoques alternativos

Los enfoques alternativos, es decir los enfoques diferentes a los programas activos, ofrecen un panorama muy variado en cada país de la UE. Los regímenes de cuotas están muy poco extendidos, mientras que las legislaciones sobre la no-discriminación, que vieron la luz a principios de los años 90, se generalizan en varios países. Parece que las medidas de persuasión no juegan (todavía) un papel fundamental en las políticas de promoción del empleo de las personas con discapacidad en la mayoría de los Estados Miembro. Además cabe señalar que la mayoría de entre ellos combinan las medidas activas con algunas de las disposiciones legislativas expuestas ya que éstas pueden facilitar el

acceso a las medidas activas y confirmar su impacto. Sin embargo ningún hecho concluyente ha acreditado esta información.

Evolución de las políticas

Las políticas de empleo y la evolución de las políticas a favor de las personas con discapacidad presentan (todavía) pocas convergencias entre los Estados Miembro. Según la información obtenida por los expertos, las viejas estructuras administrativas y las preferencias estratégicas parecen jugar todavía un papel fundamental en la mezcla de medidas y la organización de los servicios prestados en cada país. Las cuestiones importantes en materia de políticas son: el enfoque activo y la gestión personalizada, la integración de las medidas, la descentralización, los incentivos (o desincentivos), la mejora del cuadro institucional y la armonización de las políticas (véase el punto 7.6).

7.4. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS A FAVOR DEL EMPLEO

El capítulo 4 proponía un análisis detallado de los programas activos que se aplican en los Estados Miembro y su nivel de utilización. A riesgo de repetirnos, queremos señalar una vez más que la calidad y la comparación de los datos presentan serias deficiencias. Por lo tanto no se deben (o deberían) extraer conclusiones teniendo en cuenta únicamente la información cuantitativa que se presenta a continuación.

La participación de las personas con discapacidad en los programas activos de tipo general es muy diferente en cada país. En algunos de ellos la participación es bastante improbable. En otros, por el contrario,

una gran parte de las personas con discapacidad que se benefician de los programas destinados al empleo lo hacen en el marco de los programas generales, en vez de participar en programas diseñados específicamente para ellos.

Hemos analizado las principales características de varias categorías de programas específicos. La mitad de los Estados Miembro aproximadamente llevan a cabo la *asesoría intensiva* y la *ayuda a la búsqueda de empleo* en forma de programa separado. No obstante, la asesoría también forma parte integral de otros programas (por ejemplo las medidas combinadas).

En casi todos los Estados Miembro se ponen en práctica *acciones de readaptación profesional*. Las cifras de participación y de gastos varían considerablemente. La readaptación profesional prima especialmente en Dinamarca, Finlandia, Grecia e Irlanda. Se observan tasas de participación muy bajas en ciertos países, lo que puede ser sinónimo de malos resultados, de falta de fondos o de baja prioridad. Además algunos países no proponen ningún programa activo específico de readaptación profesional: en Alemania las personas con discapacidad se benefician de diversas medidas activas generales de readaptación, mientras que en los Países Bajos la readaptación se incluyen en diversas medidas combinadas, asociándose al empleo asistido o a la asesoría intensiva.

El empleo subvencionado pretende mitigar los obstáculos (económicos) subyacentes a la contratación de personas con discapacidad. Las subvenciones se destinan a menudo a los empleadores. Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido proponen también programas que otorgan subvenciones a los empleados. Nuestras cifras indican que los

países nórdicos, Austria y Alemania utilizan en gran medida el empleo subvencionado. Los importes medios destinados a las subvenciones salariales son relativamente bajos, aunque en algunos países (por ejemplo en España y Alemania) en el marco de programas específicos, las subvenciones concedidas a las personas con discapacidad empleadas son mayores.

El empleo con apoyo incluye la asistencia personal y las ayudas para la adaptación de los puestos de trabajo para las personas con discapacidad. A pesar de la importancia de acabar con los obstáculos externos al empleo, el número de personas que se benefician de este tipo de medidas es más bien bajo en todos los Estados Miembro

El empleo protegido toma diferentes formas (fijación de cuotas obligatorias de beneficiarios con discapacidad en relación con otros beneficiarios por ejemplo) y tiene diversos objetivos (inserción o no en el mercado laboral normal) en cada Estado Miembro. El empleo protegido está muy extendido en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia.

Las medidas de incentivación para la creación de empresas por personas con discapacidad sólo existen en un número limitado de países y cuentan con muy pocos beneficiarios.

Las medidas combinadas incluyen elementos de readaptación profesional, empleo subvencionado, empleo con apoyo y en su mayoría asesoría intensiva. La selección individualizada de ayudas específicas se aplica en tanto parte integral de una evolución hacia un enfoque más personalizado. Los programas más importantes de este tipo se dan en Austria, Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

Tal y como se describió en el punto 4.5, hemos procedido a una visión general preliminar de los programas que se aplican en los Estados Miembro tomando como base los fondos empleados en el año de referencia. Somos conscientes de que existen reservas metodológicas pero consideramos era necesario esbozar el panorama general (aunque incompleto) derivado de los datos recogidos.

Bélgica, Francia y Países Bajos tienen en común la gran importancia que conceden al empleo protegido. En Austria y Suecia los recursos se destinan, en su (gran) mayoría a una combinación de medidas de empleo protegido y empleo subvencionado. Encontramos la combinación de estos dos tipos de empleo más el empleo protegido en Luxemburgo y Reino Unido. Estos dos países se caracterizan por presupuestos relativamente altos dedicados a las medidas combinadas aunque en ambos países se trata (sobre todo) de combinar el empleo subvencionado, el empleo con apoyo y el empleo protegido. Finalmente Portugal parece contar con una única combinación de gastos destinados a la readaptación profesional, el empleo con apoyo y el empleo protegido.

7.5. ¿EFECTOS SOBRE EL EMPLEO?

La principal conclusión de este estudio es que no se conoce nada, o casi nada, sobre el impacto sobre el empleo de la aplicación de las medidas que nos ocupan. El capítulo 5 demostró que faltan conclusiones probadas sobre el efecto de estas medidas, teniendo en cuenta las lagunas existentes en las estadísticas de participación, la falta de estudios de control y seguimiento y de forma más general, las debilidades de los métodos de evaluación.

En los casos en que los Estados Miembro presentan sus conclusiones, éstas parecen basadas la mayoría de las veces en encuestas realizadas a beneficiarios y prestadores de servicios o en conclusiones deducidas de evaluaciones realizadas a otros grupos de población (por ejemplo a desempleados de larga duración).

Ésta no es la única conclusión de este tipo. En su estudio sobre los servicios públicos de empleo con un enfoque individualizado Corden y Thornton (2002) realizan observaciones similares: las evaluaciones pertinentes son escasas. En su estudio sobre los Estados Miembro de la UE la única excepción a esta regla es el programa austriaco "Arbeitsassistentz" (asistencia al empleo): la evaluación de dos proyectos pilotos locales reveló un impacto considerable sobre el empleo, lo que favoreció su puesta en práctica a escala nacional.

Se pueden recapitular ciertos puntos de vista y observaciones con una base empírica más débil relativos a algunos programas activos.

En el caso del empleo protegido, en Bélgica, España y Países Bajos hay muy poca transferencia al mercado laboral no protegido. Además, el empleo subvencionado o las subvenciones salariales mejoran las aptitudes para el empleo de las personas con discapacidad en Dinamarca y Grecia. No obstante, los expertos señalan que en Alemania la "estrategia financiera" dirigida a los empleadores tiene menos éxito que la estrategia de asesoría (véase el siguiente punto). La formación profesional parece tener un impacto sobre el empleo en Irlanda, lo que también es válido para Finlandia (aunque esta conclusión esté basada en un estudio sobre el impacto de la formación en los desempleados de larga duración). Los estudios daneses muestran una eficacia limitada

de la readaptación profesional para las personas en baja por enfermedad (aunque los efectos son mayores para los beneficiarios de prestaciones sociales). Finalmente las cooperativas sociales registran altas tasas de colocación y un equilibrio coste-beneficio positivo en Italia.

7.6. RECOMENDACIÓN PARA UNA MAYOR EFICACIA DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS

Aspectos organizativos

Las evaluaciones se ocupan principalmente, en algunos países, de los procesos (gestión de los expedientes y organización de los servicios). Para Alemania, la participación en medidas específicas y consecuentemente el impacto de las medidas activas, están relacionados con aspectos organizativos: la inversión en relaciones de trabajo de mejor calidad y más estrechas con los empleadores locales refuerza el éxito de las medidas para el empleo. En el Reino Unido la importancia de relaciones más fructíferas con los empleadores así como la asociación y la coordinación entre las diferentes instancias se consideran condiciones básicas para ayudar a las personas con discapacidad a integrarse en el mercado laboral o a conservar el empleo. Dinamarca e Irlanda también han creado comités de coordinación o redes locales para mejorar la aplicación de las medidas. La experiencia de Finlandia muestra que las medidas de empleo y formación de los socios interinstitucionales (que asocian a los empleadores) tienen más éxito que las de los operadores aislados. Esta conclusión podría ser igualmente válida para las medidas destinadas a las personas con discapacidad. Finalmente, uno de los aspectos de la prestación de servicios en algunos países (Austria, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido) concierne a

la "gestión individualizada". Ésta parece dar mejores resultados ya que pone de relieve las necesidades del individuo y la ayuda a la búsqueda de empleo.

Recursos humanos

La eficacia de las acciones de formación y de empleo exige igualmente medios humanos suficientes, un factor también señalado para Italia: la mediocridad de las tasas de participación y de empleo en este país se explica por la falta de personal suficientemente formado en temas de discapacidad. En este campo el Reino Unido también concluye que es necesario prestar más atención a la formación y acreditación de asesores personales.

Conservación del empleo

Un cierto número de expertos nacionales, así como Corden y Thornton (2002), señalan que los programas activos pueden ser útiles no sólo para integrar a las personas con discapacidad en el mercado laboral sino también para que conserven su empleo. Las políticas a favor de la discapacidad deben igualmente incluir medidas que garanticen el apoyo a los trabajadores con una larga enfermedad para que conserven su empleo. En particular en el Reino Unido y en los Países Bajos se citan los programas activos como medidas que mejoran los procesos de "vuelta al trabajo" centrados en los trabajadores activos registrados como enfermos de larga duración.

Enfoque de la demanda

Los esfuerzos realizados por ciertos países para mejorar los resultados de los programas activos tienen como objetivo no sólo mantener una prestación de servicios centrada en la oferta, sino también cambiar la tendencia hacia servicios inspirados por la demanda. En el Reino Unido, Alemania y Países Bajos se señalan experiencias y análisis cuyo objetivo es integrar mejor las necesidades de los beneficiarios y los empleadores. En su estudio sobre buenas prácticas en la política de empleo, Mannila y al. (2001) señalan que las redes regionales y la participación en el sector de la demanda del mercado laboral pueden contribuir a acabar con las diferencias entre las necesidades de las empresas y las capacidades de las personas que buscan empleo.

Incentivos y desincentivos

Finalmente podemos citar dos últimas tendencias que afectan las cifras de participación y los resultados de las medidas a favor del empleo. Primero, las medidas económicas disuasorias, que desmotivan a las personas con discapacidad, han sido suprimidas en algunos países para estimular la participación en los programas (en Irlanda y el Reino Unido). En segundo lugar, se han previsto incentivos destinados a prestadores de servicios y organismos de gestión. Se está debatiendo un modelo de retribución para los prestadores de servicios que trabajan con personas con discapacidad en el Reino Unido. Actualmente en este país se buscan intermediarios del mercado laboral (en el marco de la ampliación del programa "New Deal" para las personas con discapacidad), a los que se remunerará en función de objetivos y resultados. En Dinamarca, los municipios se benefician de incentivos económicos: ob-

7. CONCLUSIONES Y ANÁLISIS

tienen mayores ingresos si una persona con discapacidad se beneficia de una readaptación profesional que si obtiene una pensión por invalidez. Estos proyectos de remuneración que incluyen la "remuneración progresiva" (pago escalonado al prestador de servicios en función de la fase en que se encuentre el beneficiario en su formación o en su colocación), pueden constituir uno de los desafíos del mañana para las políticas a favor de las personas con discapacidad.

ANEXO I MIEMBROS DEL GRUPO DE EXPERTOS

Unidad de Coordinación del EIM Business & Policy Research:

Koos van Elk
Jan de Kok
Micha van Lin

Coordinador científico:

Rienk Prins

Expertos nacionales:

Lorenz Lassnigg / Elisabeth Scheibelhofer, Austria
Erik Samoy, Bélgica
Jan Høgelund, Dinamarca
Simo Mannila, Finlandia
Paul Descolonges, Francia
Bernd Frick, Alemania
Dimitris Karantinos, Grecia
Richard Wynne / Ivica Milicevic, Irlanda
Manuela Samek, Italia
Anne Marie Kaiser, Luxemburgo
Wim Zwinkels, Países Bajos
Pedro Grilo, Portugal
Miguel Ángel Malo-Ocaña, España
Eskil Wadensjö, Suecia
Nigel Meager, Reino Unido

ANEXO II: FORMATO DE LOS INFORMES NACIONALES

1. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Este capítulo contiene una breve descripción de todas las políticas de empleo que *actualmente* se aplican en los diferentes países. El principal objetivo de esta visión general es situar la importancia actual de los programas activos a favor del empleo dentro de la estrategia nacional y en comparación con otras estrategias, por ejemplo las estrategias de los servicios públicos de empleo, la acción legislativa (regímenes de cuotas, legislación sobre la no-discriminación, protección de las personas con discapacidad contra el despido) y las medidas de persuasión (campañas de información).

2. VISIÓN GENERAL DE CIERTOS PROGRAMAS ACTIVOS SELECCIONADOS

Este capítulo ofrece una visión general de todos los programas activos de los que se ocupa nuestro estudio. Se trata de todos los programas específicos y de los principales programas de tipo general⁴⁵. Se enumerarán todos estos programas uno detrás de otro. Para cada uno de ellos se indica el número, el título (en inglés) y el código de clasificación (cada medida debe clasificarse según la tabla de clasificación establecida). En el anexo a los informes nacionales se presentará información detallada sobre cada programa (conforme al formato de descripción aprobado).

⁴⁵ Como se estipula en el plan de la investigación (páginas 4-5), el experto nacional decidirá cuáles son los programas de tipo general más importantes. Como regla básica, cabe precisar que estos grandes programas deben representar el 80% de la totalidad de los gastos destinados a las personas con discapacidad beneficiarias que participan en programas generales.

Con el fin de garantizar un recuento exhaustivo de los programas activos de promoción del empleo, recomendamos a los expertos que comprueben la lista de los programas que presentan Eurostat y la OCDE, y también que tengan en cuenta los programas que mencionan Thornton y Lunt en su estudio (algunos pueden estar todavía en vigor) o en el estudio Ecotec.

Las informaciones recogidas se presentarán en dos apartados diferentes, uno relativo a los programas de tipo general y el segundo sobre los programas específicos. No es necesaria una nueva clasificación de las políticas en estos dos apartados, con una simple enumeración será suficiente.

3. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS

El capítulo 3 esboza brevemente si se han producido cambios en las políticas relativas a la promoción del empleo de las personas con discapacidad, o si están previstos:

- políticas de empleo (importancia relativa de las medidas financiadas por fondos privados, importancia relativa de las acciones regionales y locales);
- legislación (aplicación de sistemas de cuotas, disposiciones relativas a la no-discriminación, etc);
- evolución de la prioridad otorgada a las medidas activas (en relación con las medidas pasivas);
- contexto institucional (misión y responsabilidades de los diversos agentes que participan).

4. ESTADÍSTICAS SOBRE LAS MEDIDAS ACTIVAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los expertos presentarán una tabla en la que se recogerán las cifras de gastos y de participación de los programas activos específicos y, si la información está disponible, de los principales programas activos generales (estas cifras serán idénticas a las estadísticas presentadas en las tablas del anexo).

Se utilizará el siguiente formato de tabla:

PROGRAMA	CLASIFICACIÓN	GASTO TOTAL	GASTO EN PERSONAS CON DISCAPACIDAD	TOTAL DE PARTICIPANTES CON DISCAPACIDAD	NÚMERO DE PARTICIPANTES PERSONAS	AÑO
1:...						
2:...						
3: etc.						

- Los gastos se indicarán en euros por año.
- Las cifras relativas a los beneficiarios se indicarán preferentemente por referencia a una fecha precisa (31 de diciembre, por ejemplo). Si no dispone de esa información pero tiene acceso a los datos sobre el número de inscritos anual o sobre las entradas/salidas, estos son los datos que habrá que presentar.
- Se recogerán las estadísticas preferentemente para el año 1998. Si los programas comenzaron durante o después de 1998, se presentarán las cifras correspondientes al período o año más reciente.
- Las cifras presentadas en esta tabla estarán basadas en la información presentada en las tablas correspondientes por programa (estas tablas figuran en el anexo).

Estas tablas estarán acompañadas por comentarios y puntos de vista de los expertos sobre los problemas a los que han tenido que enfrentarse relacionados con las cifras de Eurostat/OCDE y la clasificación de los programas.

Si los datos difieren en relación con los de Eurostat deberá comprobarse que todas las medidas figuran realmente en la base de datos de Eurostat, que se han clasificado correctamente y que se han introducido sin errores los datos de gastos y participación (el experto no debe dar por supuesto los datos de Eurostat y/o la OCDE).

5. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS ACTIVOS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO DESTINADOS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los expertos harán una síntesis (presentando todos los datos bibliográficos) de lo que se conoce sobre la puesta en práctica y el impacto de los programas activos descritos a partir de los estudios de evaluación y de otras fuentes de referencia. Los expertos pueden igualmente presentar su opinión. Estas dos fuentes deberán, en la medida de lo posible, informar sobre los siguientes aspectos:

- ¿Cuál es el impacto del programa para las personas con discapacidad en general y para ciertos subgrupos específicos de personas con discapacidad (tasa de éxito, fracaso)?
- ¿Qué indicadores de impacto se han empleado? ¿Se han tenido en cuenta los efectos selectivos, los efectos de inercia o cualquier otro proceso de intervención?
- ¿Cuáles son los factores considerados como principales determinantes del éxito o del fracaso de los programas?

- ¿Qué lecciones podemos deducir en relación con el grupo objetivo, la puesta en práctica, el apoyo de la opinión pública, los efectos secundarios, etc.?

Bibliografía

Apéndice: Información sobre los programas activos seleccionadas

La tabla que aparece a continuación debe completarse para cada programa activo seleccionado (un programa por página).

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	
País	
Número del programa	
Nombre (original)	
Nombre (en inglés)	
Fecha de la puesta en práctica	
Nacional/regional	
Normal/Piloto	
Fondos: públicos/privados	
Herramientas/Instrumentos	
En caso de programa específico: grupo objetivo	
Categoría en la clasificación	
ESTADÍSTICAS	
Gastos dedicados a las personas con discapacidad	
Gasto total	
Número de participantes con discapacidad	
Número total de participantes	

Algunos de los apartados de esta tabla se explican brevemente a continuación:

Número del programa:

Enumérense, en orden todos los programas del anexo.

Herramientas/Instrumentos:

La descripción de las herramientas o instrumentos utilizados en el marco de la medida en cuestión permitirá al lector hacerse una idea sobre la naturaleza del programa: por ejemplo, si éste está basado principalmente en la formación, la asesoría o la adaptación del puesto de trabajo. La descripción de las herramientas permitirá determinar la categoría o categorías en que se clasifica el programa.

En caso de programa específico: grupo objetivo

Este punto sólo requiere una respuesta, si el programa es un programa específico o no. Si la respuesta es afirmativa debe indicarse el grupo objetivo.

- Si el grupo objetivo incluye todas las personas con discapacidad, deberá indicarse. Si existe información concreta relativa a los criterios de elegibilidad, deberán indicarse.
- Si la medida se dirige a una categoría específica de personas con discapacidad (personas con discapacidad mental, física, ciegos o sordos), también deberá mencionarse.

Categoría en la clasificación:

Cada medida se clasificará de acuerdo con una tabla de presentación similar a la que aparece en el capítulo 3 del plan de la investigación. Tras las observaciones realizadas por ciertos expertos, hemos decidido añadir una categoría suplementaria a esta clasificación: asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo especialmente destinado a las personas con discapacidad (3a).

Esta categoría es idéntica a la categoría 3 (asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo), pero la categoría 3 se refiere a un programa

ma general mientras que la categoría 3a se refiere a un programa específico.

Estadísticas:

- Si existen estadísticas disponibles, deberán presentarse.
- Si no hay estadísticas, deberá indicarse "no disponibles" en la tabla.
- Si la medida es objeto de financiación privada, deberá indicarse "programa privado" en la tabla: no es necesario en este caso recoger estadísticas.

Tabla de clasificación, tal y como se presenta en el plan de la investigación

7.6.1.1. POLÍTICAS DE EMPLEO DIFERENTES A LOS PROGRAMAS DE EMPLEO:

1. Servicios públicos de empleo y administración
2. Obligaciones y derechos legales de las personas con discapacidad

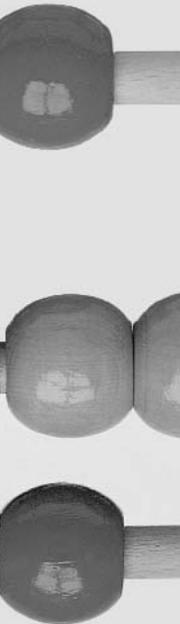
7.6.1.2. PROGRAMAS GENERALES DESTINADOS AL MERCADO LABORAL:

3. Asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo
4. Formación
5. Incentivos al empleo (subvenciones, créditos fiscales y sistemas similares)
6. Creación directa de empleo
7. Incentivos a la creación de empresas

7.6.1.3. PROGRAMAS ESPECÍFICOS (DIRIGIDOS ÚNICAMENTE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD):

8. Readaptación profesional
9. Empleo subvencionado
10. Empleo con apoyo
11. Empleo protegido
12. Incentivación a la creación de empresas por personas con discapacidad
13. Asesoría intensiva y ayuda a la búsqueda de empleo especialmente para las personas con discapacidad
14. Medidas combinadas

**ANEXO III: ESTADÍSTICAS SOBRE CADA
TIPO DE PROGRAMA ACTIVO**



Las tablas que aparecen a continuación presentan, para cada categoría de programa activo específico, los programas presentados por los expertos nacionales. Para la mayoría de los países 1998 es el año de referencia. El año 1999 es la referencia para Dinamarca, Alemania, Italia y los Países Bajos, debido a los cambios fundamentales que se produjeron en la legislación de los programas en 1998 o en 1999. No fue posible encontrar estadísticas fiables sobre algunos programas para el año de referencia. En este caso se han utilizado en su lugar estadísticas de otros años, siempre que estuvieran disponibles. Además, en el caso de existan cifras disponibles para el año siguiente al año de referencia, éstas se presentan igualmente en este anexo. Estos programas en cuestión aparecen en *cursiva*.

Se presenta una cierta cantidad de información estadística para cada programa. El número de la medida corresponde al número adjudicado por el experto nacional en el informe nacional correspondiente. Se indica el número total de beneficiarios, así como su proporción en relación con la mano de obra total (en %). El indicador utilizado para medir el número de beneficiarios se indica igualmente en función de las definiciones que aparecen a continuación. El importe total de los gastos destinados a las personas con discapacidad se presenta en millones de euros y también en relación con el PIB (en %).

Las cifras no disponibles se señalan como "N.D". Si desea más información sobre cada programa, el lector deberá consultar los informes nacionales.

A continuación se describen los diversos indicadores sobre el número de participantes:

- Número de inscritos: número de participantes en una fecha determinada (31 de diciembre por ejemplo).
- Número de inscritos medio anual: media de los datos de número de inscritos en cada mes o cada semana, en un período de un año.
- Número de inscritos bruto anual: número total (no ponderado) de beneficiarios durante un año, definido como el número de inscritos a principios del período (año) al que se añaden las entradas a lo largo del período (año).
- Entradas: número de beneficiarios admitidos en el programa a lo largo del año.
- Salidas: número de beneficiarios que abandona el programa a lo largo del año. Subvenciones: número de subvenciones (subsidios y otras primas) acordadas

Nótese que algunas personas pueden contabilizarse más de una vez si participan en más de un programa, o si se benefician en más de una ocasión de un programa en particular (acciones de formación, etc.).

Tabla A1. Estadísticas sobre los programas de asesoría intensiva y asistencia a la búsqueda de empleo

PAÍS Nº DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB	
			TOTAL	MEDIDA	% MANO DE OBRA	TOTAL		
13	Asesoría especial	Gespecialiseerde beroepsoriëntering – Orientation professionnelle	N.D	N.D	N.D.	0,62	0,00	1998
B 14	Carrera hacia el empleo	Arbeitsstrajectbegeleiding	N.D	N.D	N.D	0,82	0,00	1998
DK 16	Asesores de personas con discapacidad	Handicap konsulerter	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	-
D 18	Asesoría para personas con discapacidad	Leistungen an Schwerbehinderte und Gleichgestellte	7.200	N.D	0,18	26,64	0,01	1998
D 20	Asesoría intensiva para personas con discapacidad y empleadores	Begleitende Hilfe im Arbeits- und Berufsleben	3.100	N.D	0,08	N.D	N.D	1998
E 1	Servicios privados de intermediación laboral	Servicios privados de intermediación laboral	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	-
E 8	Empleo con apoyo	Empleo con apoyo	116	Entradas	0,01	N.D	N.D	1984-1996*
F 7	Red CAP Empleo	Réseau CAP Emploi	71.679	N.D	2,77	43,44	0,03	2000
IRL S2	Subvención para intérpretes en entrevistas de trabajo	Job Interview Interpreter Grant	70	Subvenciones	0,04	N.D	N.D	1998
IRL S11	Subvención para lector personal	Personal reader grant	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	-
P 43	OED Lisboa	OED Lisboa	N.D	N.D	N.D	0,13	0,00	1998
P 44	Orientación y evaluación profesional	Orientación y evaluación profesional	386	N.D	0,08	0,04	0,00	1998
UK 19	New Deal para Personas con Discapacidad (proyectos piloto)	New Deal for Disabled People – pilots	N.D	Entradas	N.D	0,05	0,00	98-99
UK 20	New Deal para Personas con Discapacidad (nivel nacional)	New Deal for Disabled People, National Extension	N.D	N.D	N.D	2,71	0,00	00-01
			N.D.	N.D	N.D	N.D	N.D	-
			todavía	todavía	N.D	N.D	N.D	-
			todavía	todavía	N.D	N.D	N.D	-

*El cálculo para 1998 se obtiene dividiendo el total de entradas por el periodo

Tabla A2. Estadística sobre programas de readaptación profesional

PAÍS Nº DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB	
			TOTAL	MEDIDA	% MANO DE OBRA	TOTAL		
A 13	Prima para la formación profesional	Aus- und Weiterbildungsbeihilfen	1.226	Stock bruto anual	0,32	7,41	0,04	1998
A 15	Subvención para estudios y aprendizaje	Studien- und Lehrlingsbeihilfen	241	Stock bruto anual	0,06	0,37	0,00	1998
B 1	Formación profesional	Beroepsopleiding - Formation professionnelle - Ausbildung	1.111	Stock	0,26	21,22	0,09	1998
DK 8	Readaptación prelaboral	For-revalidering	3.235	Stock medio anual	1,14	40,05	0,26	1998
DK 9	Readaptación profesional	Revadliring	25.606	Stock medio anual	8,99	402,61	2,59	1998
EL 2	Formación profesional prestada por el OAEED	Πρόγραμμα Επιγγελματικής Κατάρτισης ΑΜΕΑ από τον ΟΑΕΔ	200	Entradas	0,04	2,05	0,02	1998
EL 3	Formación profesional en el marco del programa operativo "Combatir la exclusión del mercado laboral"	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμησης του Αποκλεισμού την Αγορά Εργασίας	2.433	Entradas	0,55	6,24	0,06	1998
E 7	Cursos de formación profesional	Formación Profesional Ocupacional, Plan FIP.	319	Entradas	0,02	N.D	N.D	1998
F 5	Readaptación profesional de las personas con discapacidad	Formación dirigida a minusválidos Actions de préparation à l'emploi de la personne handicapée	70.862	N.D	2,73	63,7	0,05	2000
FIN 5	Mantenimiento de la capacidad para el trabajo, niveles 2-3	ASLAK (MWA, level 2), TYK	6.400	Stock bruto anual	2,53	13,40	0,12	1998
FIN 10	Formación especial, integrada o separada	(MWA, level 3) erityisopetus	8.000	Stock bruto anual	3,16	60,20	0,52	1998
FIN 11	Otra formación para personas con discapacidad	vajaakuntoisten/ vammaisten ammatillinen koulutus	7.300	Stock bruto anual	2,88	22,00	0,19	1998
FIN 12	Otra readaptación profesional y formación	muu ammatillinen kuitoutus ja valmennus (työkokeilu, työpaikkakokeilu, työhönvalmennus)	18700	Stock bruto anual	7,39	13,00	0,11	1998

Cont. Tabla A2. Estadística sobre programas de readaptación profesional

PAÍS Nº. DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS) TOTAL	AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB		
			TOTAL	MEDIDA				
IRL S9	Formación para personas con discapacidad	Training for people with disabilities	4.073	Stock bruto anual	2,50	39,14	0,51	1998
IRL S10	Programa de oportunidades de formación	Training Opportunities Programme	1.060	Stock bruto anual	0,65	6,86	0,09	1998
I 34	Programas cofinanciados	Riabilitazione Professionale – Programmi cofinanziati	6.744	Entradas	0,29	58,85	0,06	1999
L 1	Orientación, formación, readaptación y reeducación profesional de trabajadores en instituciones públicas y privadas: costes de transporte, primas de motivación y subvenciones de reeducación (artículo B3 de la ley modificada de 12 de noviembre de 1991)	Mesures d'orientation, de formation, de réadaptation et de rééducation professionnelle des travailleurs dans les institutions publiques ou privées: frais de transport, primes et indemnités d'encouragement et de rééducation (art. B3 de la loi modifiée du 12 novembre de 1991)	11.796	Entradas	0,50	71,44	0,07	1998
P 36	Acciones en cooperación	AMI (arbetsmarknadsinstitut)	13	N.D	0,00	1,25	0,01	1998
P 37	Centros gestionados en asociación		106	N.D	0,02	0,66	0,01	1998
P S 38	Acciones directas	Employment rehabilitation (Work Preparation)	223	N.D	0,04	0,59	0,01	1998
S 5	Organismos para el empleo		6.524	Stock medio anual	1,53	59,00	0,28	1998
UK 14	Readaptación para el empleo (preparación profesional)		13.900	Entradas	0,48	14,16	0,01	98-99

Tabla A3. Estadísticas sobre programas de empleo subvencionado

PAÍS Nº. DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS) TOTAL	AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB		
			TOTAL	MEDIDA				
A 8	Subsidio de empleo	Beschäftigungsbeihilfe	2.023	Stock bruto anual	0,52	11,26	0,06	1998
A 9	Subvenciones salariales	Lohnkostenzuschuss	4.515	Stock bruto anual	1,16	11,26	0,06	1998
A 11	Prima por mercancías	Prämie für Werkaufträge	3.081	Subvenciones	0,79	7,73	0,04	1998
B 2-7	Subvenciones salariales	Diversen	4.168	Stock	0,96	28,73	0,13	1998
DK 5	Sistema "Flex-jobs" (empleo flexible)	Fleksjobs	5.811	Stock	2,04	77,39	0,50	1999
DK 6	Empleos subvencionados	Skånejobs	5.475	Stock	1,92	23,21	0,15	1999
DK 10	Subvenciones por invalidez	Invalditetsydelse	6.253	Stock	2,23	17,44	0,10	1998
DK 11	Programa "Rompe el hielo"	Isbryderordningen	25	Stock bruto anual	0,01	0,01	0,00	1998/2000
D 19	Medidas de ayuda a los empleadores (subvenciones salariales, reformas del lugar de trabajo, compensaciones financieras en caso de problemas graves por la contratación de personas con discapacidad)	Leistungen an Arbeitgeber	19.900	N.D	0,50	178,07	0,09	1998
E 2	Contratos indefinidos para minusválidos	Contratos indefinidos para minusválidos	6.546	Entradas	0,40	130,96	0,25	1998
E 3	Contratos temporales para minusválidos	Contratos temporales para minusválidos	3.281	Entradas	0,20	11,31	0,02	1998
E 6	Contratos de formación para minusválidos	Contratos de formación para minusválidos	1.200	Entradas	0,07	N.D	N.D	1998
F 9	Incentivación a la contratación de personas con discapacidad	Incitation au recrutement de personnes	40.500	Desconocido	1,56	135,30	0,10	N.D
FIN 13	Subvención por invalidez ligada al empleo	Handicapees	11.600	Stock bruto anual	4,58	26,50	0,23	1998
IRL S3	Sistema de ayuda al empleo	vammaistuki	419	Stock	0,26	1,60	0,02	1998

Cont. Tabla A3. Estadísticas sobre programas de empleo subvencionado

PAÍS N.º DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS		PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB
		TOTAL	MEDIDA	TOTAL	% MANO DE OBRA	TOTAL	% PIB	
I 36	Empleo con apoyo a las empresas que emplean personas con discapacidad	Employment Support Scheme	20	Stock	0,01	N.D	N.D	1997
		Supported Employment Assunzioni agevolate - sgravio contributivo totale della durata massima di 8 anni	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	*
I 37	Compensación anual parcial a las empresas que emplean personas con discapacidad	Assunzioni agevolate - sgravio contributivo parziale della durata massima di 5 anni	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	*
I 38	Contratación nominal de personas con discapacidad mental	Avviamento nominativo in convenzione disabili psichici	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	*
L 2	Subvenciones salariales en aplicación del artículo B3 de la ley modificada de 12 de noviembre de 1991 y del artículo 2 del reglamento de 14 de abril de 1992 del Gran Ducado	Participations au salaire des travailleurs handicapés alloués en application de l'article B3 de la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés ainsi que de l'article 2 du règlement grand-ducal du 14 avril 1992 déterminant la forme et le contenu des mesures	305	Stock	1,26	1,87	0,11	1998
NL 14	Ley REA – exoneraciones salariales	REA - loondispensatie	714	Subvenciones	0,09	0,68	0,00	1999
NL 16	Ley REA – puestos de prueba	REA - proefplaatsing	1.557	Subvenciones	0,20	2,14	0,01	1999
NL 20	Ley-REA – complemento salarial	REA - loonsuppletie	493	Subvenciones	0,06	0,47	0,00	1999
NL 21	Ley REA – complemento de ingresos	REA - inkomenssuppletie	10	Subvenciones	0,00	0,02	0,00	1999
S 1	Programa de subvenciones salariales	Lönebidrag	49.031	Stock medio anual	11,52	606,00	2,86	1998
UK 15	Introducción al empleo	Job Introduction Scheme	2.900	Entradas	0,10	1,20	0,00	98-99
UK 16	Crédito fiscal para personas con discapacidad	Disabled People' Tax Credit	16.904	Stock	0,58	76,00	0,06	98-99
			27.296	N.D	0,94	160,28	0,13	00-01

* Estos programas están operativos desde 2000

Tabla A4. Estadísticas sobre empleo con apoyo

PAÍS N.º DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS		PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB
		TOTAL	MEDIDA	TOTAL	% MANO DE OBRA	TOTAL	% PIB	
A 12	Subvenciones para reformar el puesto de trabajo	Zuschüsse zur Arbeitsplatzadaption	258	Stock bruto anual	0,07	0,39	0,00	1998
B 10	Subsidios para reformar el puesto de trabajo	Tegemoetkoming in de kosten van aankoop van arbeidsgeredschap en - kleding alsmede in de kosten van aanpassing van een arbeidspost - Arrangement du poste de travail	141	Subvenciones	0,03	0,65	0,00	1998
		Begeleid werk	90	Stock bruto anual	0,02	0,75	0,00	2000
B 9	Subvención a la supervisión en el entorno laboral	Prime au tuteurat en entreprise	43	Subvenciones	0,01	0,06	0,00	1999
DK 13	Asistencia personal	Personlig assistance	1853	Stock bruto anual	0,65	7,54	0,05	1998/2000
DK 14	Reformas del puesto de trabajo (Oficinas Públicas de Empleo)	Puljen til særlig fastholdelses- og indsamlingsindsats over for personer med handicap	193	Stock bruto anual	0,07	0,24	0,00	2000
DK 15	Reformas del puesto de trabajo (municipios)	Loven om aktiv socialpolitik, kapital 8: Værktøj og arbejdsredskaber.	117	Stock bruto anual	0,04	1,75	0,01	1998
EL 8	Subvenciones a los empleados y jóvenes profesionales para el acondicionamiento ergonómico de los lugares de trabajo para las personas con necesidades específicas	Πρόγραμμα Επιχορήγησης Εργοδότην και Νέων Ελεύθερων Επιτελεμάτων για Εργονομική Διευθέτηση του χώρου εργασίας Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες	16	Entradas	0,00	0,02	0,00	1998
F 6	Mantenimiento en el empleo	Actions de maintien dans l'emploi	15155	N.D	0,58	43,14	0,03	2000
FIN 15	Adaptación al lugar de trabajo	työpaikan muutostyöt, työolosuhteiden järjestylytuki	600	Entradas	0,24	1,70	0,01	1998
IRL S1	Subvención para la adaptación del equipo al puesto laboral	Workplace Equipment Adaptation Grant	100	Subvenciones	0,06	0,23	0,00	1998

Cont. Tabla A4. Estadísticas sobre empleo con apoyo

PAÍS N° DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB
			TOTAL	MEDIDA	% MANO DE OBRA	TOTAL	
I 31	Contribución para la adaptación al puesto de trabajo	Rimborso parziale adattamento al posto di lavoro	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
I 32	Contribución para la supresión de las barreras del entorno para favorecer la integración en el mercado laboral	Rimborso parziale abbattimento barriere architettoniche (L. 68/99)	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
I 33	Contribución al acceso de la tecnología para el teletrabajo	Rimborso parziale abbattimento tecnologia telelavoro (L. 68/99)	N.D.	N.D	N.D	N.D	N.D
L 3	Reembolso de una baja suplementaria (al empleador) de seis días laborales acordada a las personas con discapacidad de conformidad con el artículo 4 de la ley modificada del 22 de abril de 1966 sobre la regulación uniforme de los días libres anuales de los asalariados del sector privado	Prise en charge du congé supplémentaire de six jours ouvrables accordé aux travailleurs handicapés au titre de l'article 4 de la loi modifiée du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel des salariés du secteur privé	389	Stock	1,61	0,21	1998
L 4	Participación en los gastos de forma de los puestos de trabajo	Participation aux frais d'aménagement de postes de travail	4	Stock	0,02	0,02	1998
NL 17	Ley REA - Disposiciones en materia de transporte	REA - vervoersvoorziening	3.306	Subvenciones	0,42	4,54	1999
NL 19	Ley REA- Disposiciones de comunicación	REA - communicatievoorziening voor doven	135	Subvenciones	0,02	0,19	1999
P 39	Incentivos para el empleo de personas con discapacidad		562	N.D	0,11	2,19	1998
P 40	Equipo de apoyo físico	SIUS (Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd)	138	N.D	0,03	0,90	1998
S 4	Empleo asistido	SIUS (Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd)	458	N.D	0,11	5,00	1999
S 16	Apoyo a la asistencia personal	stöd till personlig biträde	790	N.D	0,19	4,50	1998
S 17	Subvenciones para las reformas del puesto de trabajo	stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen	1.163	Subvenciones	0,27	6,50	1998
UK 18	Acceso al trabajo	Access to Work	16.100	Entradas	0,56	30,73	98-99
			25.000	N.D	0,86	52,98	0,04 00-01

* Estos programas están operativos desde 2000

Tabla A5. Estadísticas sobre los programas de empleo protegido

PAÍS N° DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB
			TOTAL	MEDIDA	% MANO DE OBRA	TOTAL	
A 17	Empresas de integración	Integrative Betriebe (früher: geschützte Werkstätten)	N.D	Stock bruto anual	N.D	11,60	0,06
B 11	Empleo protegido	Beschutte tewerkstelling - Travail adapté - Beschützte Arbeit	17.978	Stock	4,13	215,31	0,96
DK 7	Empleo protegido	Besklyttet beskæftigelse	2.218	Stock	0,78	115,05	0,74
D 21	Talleres y Lugares de Trabajo Declarados y Protegidos	Anerkante Werkstätten für Behinderte und Belegte Plätze in Mitgliedswerkstätten der "Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für Behinderte e. V."	185.000	N.D	4,65	N.D	N.D
E 5	Ayudas para los Centros Especiales de Empleo	Ayudas para los Centros Especiales de Empleo (CEE)	37.529	Entradas	2,28	220,56	0,42
F 8	Empleo protegido	Milieu protégé	104.012	N.D	4,01	1810,12	1,40
FIN 16	Taller o empleo protegido	Milieu suojatun (paikkasuhteinen) suojatyö; sosiaaliliset yritykset	2.600	Stock bruto anual	1,03	24,80	0,21
IRL S4	Programa piloto para el empleo de personas con discapacidad	Pilot programme for the Employment of people with Disabilities	178	Stock	0,11	1,95	0,03
IRL S5	Programa de empleo protegido	Sheltered Employment Programme	42	Stock	0,03	N.D	N.D
I 25	Contribución al empleo de trabajadores desfavorecidos en las cooperativas sociales	Sgravio contributivo totale per lavoratori svantaggiati nelle cooperative sociali	10.535	Stock medio anual	0,45	33,46	0,03
			9.183	Stock medio anual	0,39	26,33	0,02
			11.996	Stock medio anual	0,51	38,67	0,4
I 24	Convenciones con cooperativas sociales tipo B	Convenzioni con cooperative sociali di servizi - tipo B	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
L 5	Participación en los gastos de funcionamiento de los talleres protegidos (art.D de la ley modificada de 12 de noviembre de 1991)	Participation aux frais de fonctionnement d'ateliers protégés (article D de la loi modifiée du 12 novembre 1991)	267	Stock	1,10	1,50	0,09

Cont. Tabla A5. Estadísticas sobre los programas de empleo protegido

PAÍS N° DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN
			TOTAL	MEDIDA	% MANO DE OBRA	TOTAL	
L	6	Participación en las primas de motivación destinadas a las personas reconocidas como personas con discapacidad y empleados en los talleres protegidos de la APEMH, de la liga HMC y de Cooperaciones (Art. B3 y D de la ley modificada de 12 de noviembre de 1991)	273	Stock	1,13	0,74	1998
NL	9	Ley WSW relativa al empleo de personas con discapacidad física o social	90.000	Stock	11,54	1752,52	1998
P	41	Empleo protegido	707	N.D	0,14	2,68	1998
S	2	Samhall (talleres protegidos)	26.878	Stock medio anual	6,32	500,00	1998
S	3	Trabajo público protegido	5.888	Stock medio anual	1,38	75,00	1998

Tabla A6. Estadísticas sobre los programas de incentivar para la creación de empresas por personas con discapacidad

PAÍS N° DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN
			TOTAL	MEDIDA	% MANO DE OBRA	TOTAL	
A	14	Asistencia para la creación de empresas	24	Stock bruto anual	0,01	0,14	1998
B	12	Subvenciones para los autónomos	5	Subvenciones	0,00	0,03	1998
E	4	Autoempleo	222	Entradas	0,01	0,55	1998
F	9	Asistencia para la creación de empresas	2.058	N.D	0,08	21,95	2000
FIN	17	Subvención de la inversión para las personas con discapacidad	200	Stock bruto anual	0,08	0,50	1998
I	26	Convenções con trabajadores autónomos discapacitados	N.D	N.D	N.D	N.D	-*
NL	22	Ley REA- Préstamos a creadores de empresas	32	Subvenciones	0,00	0,29	1999
P	42	Apoyo a las personas con discapacidad para que creen su propia empresa	87	N.D	0,02	0,94	1998
S	15	Ayuda especial a los creadores de empresas discapacitados	676	Entradas	0,16	4,60	1998

* Este programa está operativo desde 2000.

Tabla A7. Estadísticas sobre los programas de medidas combinadas

PAÍS N° DE MEDIDA	NOMBRE	NOMBRE ORIGINAL EN EL INFORME DEL PAÍS	PARTICIPANTES		GASTOS (MILLONES EUROS)		AÑO DE OBSERVACIÓN % PIB	
			TOTAL	MEDIDA	% MANO DE OBRA	TOTAL		
A 10	Prima a la superación de cuotas y a la formación profesional (10)	Übererfüllungsprämie und Ausbildungsprämie	7.462	Stock bruto anual	1,92	8,94	0,05	1998
A 16	Asistencia al empleo	Arbeitsassistentz	2.880	Stock bruto anual	0,74	4,22	0,02	1998
D 14	Prestaciones a favor de la inserción laboral de las personas con discapacidad	Sonstige Leistungen zur beruflichen Erstingliederung Behinderter	916	Entradas	0,02	29,05	0,02	2000
F 4	Programa departamental para la inserción de trabajadores con discapacidad	PDI-TH : Programme Départemental d'insertion des Travailleurs Handicapés	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	-
IRL S12	Job Net	Job Net	6	Stock bruto anual	0,00	0,03	0,00	1998
I 28	Colocación objetivo	Collocamento mirato (L. 68/99)	N.D	N.D	N.D	5,37	0,01	2000
L 7	Formación e integración profesional de las personas con discapacidad	Mesures de formation et d'intégration professionnelle de la personne handicapée	95	Stock	0,39	2,80	0,17	1998
NL 10	Ley REA- disposiciones personales	REA - voorziening eigen werk	4.733	Subvenciones	0,61	10,74	0,03	1999
NL 11	Ley REA- Presupuesto de sustitución	REA - herplaatsingsbudget	1.343	Subvenciones	0,17	3,29	0,01	1999
NL 12	Ley REA- Presupuesto de nombramiento	REA - plaatsingsbudget	8.049	Subvenciones	1,03	25,57	0,07	1999
NL 13	Ley REA- Presupuesto personalizado	REA - packet op maat	406	Subvenciones	406	2,94	0,01	1999
NL 15	Ley REA- disposiciones en materia de formación	REA - voorziening schooling	8.632	Subvenciones	0,05	11,85	0,03	1999
NL 18	Ley REA- apoyo persona	REA - persoonlijke ondersteuning	1.779	Subvenciones	1,11	N.D	N.D	1999
NL 23	Subvención de readaptación personal	Persoonsgebonden reïntegratie-budget	184	Subvenciones	0,23	1,36	0,00	1999
UK 17	WorkStep	WorkStep	22.900	Stock medio anual	0,79	227,46	0,18	98-99
			22.844	N.D	0,79	268,22	0,18	00-01

BIBLIOGRAFÍA

- Arthur S, Corden A., Green A, Lewis J, Loumidis J, Sainsbury R, Stafford B, Thornton P and Walker R (1999) New Deal for Disabled People, Early Implementation. Research report No. 106, London, Department of Social security, December 1999.
- Bergeskog, A. (2001), Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities; a cross-national comparison, IFAU working paper 2001:13, IFAU, Uppsala, Sweden.
- Borgaza, C. & A. Santuari (2000), Social enterprises in Italy, The experience of social co-operatives in Italy. Working Paper n. 15, ISSAN - Institute for Development Studies on Non Profit Enterprises, Faculty of Economics, University of Trento.
- Brunel (2001), Definitions of Disability in Europe, Discussion Paper for Workshop on Feb 5th - Feb 7th 2001, Brunel University, London.
- Buddelmeyer, Hielke (2001), 're-employment dynamics of disabled workers', IZA discussion paper 269, <http://www.iza.org/publications/dps/dp269.pdf>.
- Burkhauser, Richard V., Andrew J. Houtenville and David C. Wittenburg (2001), 'A User Guide to Current Statistics on the Employment of People with Disabilities', Rehabilitation Research and Training Centre for Economic Research on Employment Policy for Persons with Disabilities, Cornell University.
- Ecotec (2000), Benchmarking employment policies for people with disabilities, Comisión Europea, DG Empleo y Asuntos Sociales.
- EUG/IPWH, 'Economic analysis of specially organised workplaces', in: 'Europe's undervalued workforce', European Community.
- Comisión Europea (1999). "Raising employment levels of people with disabilities". Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, DG Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales, Unidad V/E.4.

- Comisión Europea (2001). The employment situation of people with disabilities in the European Union. Primer estudio anual del grupo de expertos europeos, Comisión Europea, DG Empleo y Asuntos Sociales, Bruselas.
- Eurostat, European Social Statistics ; Labour Market Policy Expenditure and Participants - Data 1998. Eurostat, Luxemburgo, 2001.
- Høgelund and Kruhøffer (2002) Virksomheders sociale engagement, Arbog 2000 (The companies' social responsibility, Yearbook 2000). Report 00:13 , The Danish Institute of Social Research, Copenhagen.
- Hohnen, P.,(2000) Fleksjob, En vej til et rummeligere arbejdsmarked? (flex job, away towards a more open labour market?). Report 00:18, The Danish Institute of Social Research, Copenhagen.
- Kepe (Centre of Planning and Economic Research) (1995) Evaluation of OAED's vocational training and employment programmes for people with disabilities.
- Mannila, Simo; Mika Ala-Kauhaluoma and Sari Valjakka (ed) (2001), Good Practice in Finding Good Practice - International Workshop in Evaluation. Rehabilitation Foundation Working Papers 23.
- Martin, John (2000), 'What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences', OECD Economic Studies 30, 200/1, 79-114
- OCDE (1993). Perspectives de l'emploi, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), Perspectives de l'emploi - juin 2001. OCDE, Paris.
- Pierre, Gaëlle (1999), A framework for active labour market policy evaluation, ILO employment and training papers 49, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/etp49.pdf>

- Prinz, Christopher (2001), 'Disability policies for the working age population', OECD internal report DEELSA/ELSA (2001) 20
- Skogman Thoursie, P., Disability and Work in Sweden, Swedish Institute for Social Research - Dissertation Series 39.
- Thornton, Patricia and Neil Lunt (1997), Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review, Social Policy Research Unit, University of York.
- Zivolich, Steve, Sharon Shueman and Jan Weiner (1997), "An Exploratory Cost-Benefit Analysis of Natural Support Strategies in the Employment of People with Severe Disabilities." Journal of Vocational Rehabilitation 8(3), 211

Comisión Europea
Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales
Unidad E.4
B-1049 Bruxelles
Tel. (32-2) 295 50 39
Fax (32-2) 299 80 78

nº 1

Un Plan de Empleo para las personas con discapacidad en el siglo XXI



nº 2

Discapacidad severa y vida autónoma



nº 3

La discriminación por motivos de discapacidad



nº 4

Turismo Accesible. Hacia un turismo para todos



nº 5

Plan del CERMI para la protección de las familias con personas discapacitadas



nº 6

Plan Estatal de Accesibilidad del CERMI



nº 7

Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea



nº 8

Atención educativa a las personas con discapacidad



nº 9

Nueva legislación sobre discapacidad en España



nº 10

Plan integral de salud para personas con discapacidad



nº 11

La discriminación por razones de discapacidad en la contratación de seguros



nº 12

La protección de las situaciones de dependencia en España

