

## Las oportunidades y barreras de los diferentes modelos de empleo para las personas con discapacidad

Dr. Stephen Beyer & Andrea Meek

### Resumen ejecutivo

#### Antecedentes

Este estudio fue realizado por encargo de la Asociación Europea de Proveedores de Servicios para Personas con Discapacidad (EASPD) como parte de su Programa de Trabajo Anual en 2019. EASPD quería examinar las oportunidades y barreras que representan los diferentes modelos de empleo para las personas con discapacidad en toda la UE. Esto implicaba un examen de la documentación y la elaboración de estudios de casos en los Estados.

#### Modelos

El estudio identificó los siguientes modelos en funcionamiento: Empleo con apoyo; empleo personalizado; inserción individual con apoyo (IPS); rehabilitación y formación profesional; empleo protegido, que incluye una serie de talleres; firmas sociales, empresas sociales, cooperativas; modelos de casa club o casa fuente.

#### Resultados

Identificamos 12.373 artículos e informes y perfeccionamos esto hasta 884 artículos revisados en detalle. Recibimos cinco estudios de casos de Estado de nuestros colaboradores en: Alemania, España, Grecia, Austria y el Reino Unido. Juntos incluyeron 29 ejemplos de modelos de empleo para personas con una discapacidad de varios tipos.

*Empleo protegido:* Encontramos una diversidad significativa de trabajo protegido en Europa. Incluso en el mismo Estado los talleres pueden tener diferentes objetivos (de empleo, sociales, de formación), diferentes grupos de clientes y diferentes métodos de organización. Los trabajos en los talleres protegidos pueden ser estables y responder a las necesidades individuales de las personas en cuanto al tipo de tarea y las demandas de productividad. La calidad y los resultados varían significativamente entre los tipos de trabajo y talleres. Las respuestas de los estudios de casos coincidieron con los resultados de nuestro examen, y se identificaron algunos puntos débiles del modelo en cuanto a los salarios más bajos y la menor correspondencia con las aspiraciones profesionales de las personas que ofrecen los talleres protegidos en comparación con algunos otros modelos. Las tasas de transición del trabajo protegido al empleo abierto también son bajas. Algunos de los encuestados en nuestro estudio de casos consideraron que había posibilidades de ampliar el trabajo protegido, ya que era relativamente fácil de realizar y podía tener un apoyo político importante, según el tipo de empleo que se estuviera considerando. Si se ofrecieran empleos de alta calidad a

través de este mecanismo, en algunos Estados se necesitaría una mejor financiación, una mejor selección de objetivos, una mejor organización de la prestación de servicios y una mejor legislación. También sería necesario comprometer niveles muy significativos de financiación si esta vía se desarrollara más y los datos de coste-beneficio sugieren que otros modelos serían más rentables por puesto de trabajo. Reconocemos que en algunos Estados siguen existiendo importantes barreras para acceder a los trabajos en el mercado laboral público. Además, consideramos que la expansión del trabajo protegido probablemente dificulte que las personas consigan trabajos en el mercado laboral público debido a la escasez de recursos generales para este sector.

*Empleo con apoyo/IPS:* A través de una amplia variedad de grupos de clientes, se ha comprobado que el empleo con apoyo ofrece tasas de empleo relativamente altas y resultados de salarios, horas y calidad de vida más altos que otros modelos. Sin embargo, el proceso de prestación de empleo con apoyo es crucial para el resultado, ya que la prestación de modelos coherentes como la búsqueda de empleo, la colocación y el entrenamiento laboral, y el mantenimiento del empleo están asociados a estos niveles de resultados más altos. Esto es particularmente importante para las personas con discapacidades intelectuales, autismo o condiciones de salud mental, en las que la individualización del enfoque es clave para el éxito del empleo. Algunos estudios identifican resultados terapéuticos para personas con problemas de salud mental empleadas a través del IPS que tienen beneficios para la salud. La provisión de Empleo con Apoyo/SIP es irregular o inexistente en algunos Estados. Sigue habiendo barreras culturales y de actitud para el empleo de personas con discapacidad en el mercado laboral abierto en algunos Estados, lo que dificulta el tamaño del sector del empleo con apoyo y el número de empleos que se ofrecen a través de él en la actualidad. Una legislación deficiente, la falta de financiación específica y los marcos inadecuados de puesta en marcha pueden hacer que el empleo con apoyo sea un conjunto de medidas de apoyo a corto y no a largo plazo, lo que puede poner en desventaja a los trabajadores con discapacidades que necesitan apoyo intermitente durante períodos más largos y a los que tienen niveles más altos de discapacidad. Parece haber una escasa continuidad y vinculación entre el trabajo protegido y el empleo con apoyo, lo que puede poner en desventaja a las personas con discapacidad que están estudiando la posibilidad de pasar del trabajo protegido al mercado laboral abierto.

*Empresas Sociales:* Las Empresas Sociales proporcionan trabajos ordinarios con contratos y salarios regulares para personas discapacitadas en empresas económicas en las que también trabajan personas no discapacitadas. Hay relativamente pocos estudios de evaluación de este modelo. Encontramos que generalmente atienden a personas con niveles significativos de discapacidad y atienden a un gran número de personas en un pequeño número de Estados. Existe una amplia gama de tipos de empresas sociales, con una serie de objetivos que a veces no están claros y con resultados salariales deficientes. En el mejor de los casos, los salarios pueden ser buenos, con una buena adaptación a las necesidades de las personas y un empleo sostenido. Cuando tienen éxito, esas empresas pueden dar lugar a ahorros en los presupuestos de salud y atención social, y proporcionar un "rendimiento social de la inversión" impulsado por los resultados en materia de bienestar e independencia. En algunos

Estados las empresas sociales han sido el objetivo de la conversión de los talleres protegidos, lo que ha permitido un mayor control de los trabajadores y mejores resultados. En las empresas sociales del sector privado, las presiones comerciales pueden hacer que se emplee a personas más capaces, lo que reduce el acceso a personas con necesidades más amplias. La transición al mercado laboral abierto puede ser escasa.

*Autoempleo/microempresa:* El empleo por cuenta propia para la población en general representa un sector muy importante en Europa y una zona con posibilidades de inclusión de personas con discapacidad. Por su naturaleza, es sensible a las necesidades individuales del empresario. Hemos encontrado varios estudios en África, Asia y Australia que muestran resultados de empleo sostenibles y positivos de los planes de microfinanciación y autoempleo para personas con una discapacidad. Pueden tener un impacto significativo en el empleo y los ingresos en algunas zonas. Encontramos relativamente menos estudios sobre el empleo por cuenta propia en Europa. Éstos sí muestran que se necesita confianza en sí mismo y motivación, conocimientos técnicos y empresariales, disponibilidad de recursos, incluido el apoyo empresarial, y un entorno normativo propicio para que estas empresas tengan éxito. Si se ponen a disposición importantes servicios profesionales, círculos de apoyo empresarial y apoyo a los compañeros de trabajo, el modelo puede servir a personas con necesidades bastante complejas. El número potencial de empleos generados es actualmente bajo.

*Rehabilitación y formación profesional:* Hay una amplia gama de intervenciones incluidas en el apartado de Rehabilitación Profesional. Se trata de una intervención de gran volumen que trabaja con un gran número de personas con discapacidades a nivel internacional. Nuestro estudio muestra que la Rehabilitación Vocacional ofrecida a través de los Centros de Capacitación y Rehabilitación Vocacional en los Estados puede proporcionar rutas para que las personas más jóvenes con discapacidad accedan a la capacitación profesional donde no existen vías convencionales en la educación, y ha ayudado a los trabajadores que han quedado discapacitados mientras estaban empleados a recuperar sus empleos o a readaptarse y capacitarse para otras carreras. Sin embargo, los empleos remunerados no siempre son el resultado de este modelo y produce tasas de empleo más bajas que otros modelos para grupos más difíciles de ubicar, como las personas con discapacidad intelectual, las enfermedades mentales y los trastornos del autista.

*Factores que ayudan o dificultan la eficacia del modelo:* Los sistemas para evaluar y clasificar la discapacidad en las poblaciones todavía pueden impedir que algunas personas con discapacidad busquen empleo y tengan acceso a un apoyo adecuado para el trabajo. La inflexibilidad de los pagos de prestaciones sociales y el acceso preferencial a las prestaciones de jubilación pueden constituir un desincentivo para que las personas que abandonan los talleres protegidos se incorporen al mercado laboral abierto en algunos Estados. La escasa disponibilidad de empleo con apoyo y la falta de integración de la rehabilitación profesional, los talleres protegidos y el empleo con apoyo pueden obstaculizar la libre circulación de las personas desde la rehabilitación y el trabajo protegido al mercado laboral abierto. Las

presiones sobre los proveedores de modelos privados pueden dar lugar a que se "inunden" de personas con niveles de discapacidad más bajos a su servicio para maximizar la productividad, lo que puede marginar del empleo a las personas con niveles de discapacidad más altos. En algunos Estados, las personas clasificadas como necesitadas de un apoyo importante para encontrar un empleo no pueden acceder en absoluto al asesoramiento laboral.

### Conclusiones

Es evidente que hay una diferencia en los resultados que se pueden esperar para las personas con discapacidad de los diferentes modelos de empleo. En la macroescala se ha producido un cambio en la inversión hacia el mercado de trabajo inclusivo y se ha alejado de las opciones más protegidas. Sin embargo, la transición sigue siendo modesta y en muchos países los talleres protegidos siguen siendo la vía dominante para que las personas con discapacidad puedan acceder a un empleo remunerado. En el caso de algunas personas con una discapacidad, en particular las que padecen de trastorno autista, una discapacidad intelectual o un trastorno de salud mental, el cambio hacia empleos seleccionados individualmente, con el apoyo de instructores calificados en el trabajo, ha aumentado sus opciones de empleo remunerado y sus resultados en el mismo. Sin embargo, muchos siguen siendo atendidos en modelos de empleo protegido y otros modelos de empleo colectivo. Las personas con discapacidades menos importantes son atendidas en el marco del modelo generalizado de rehabilitación y formación profesional, en el que los resultados para ellas son relativamente escasos.

No hay que subestimar la importante contribución que los enfoques del empleo protegido y la rehabilitación profesional han tenido para muchas personas con discapacidad a lo largo de los años, cuando ni siquiera se estaban discutiendo otras alternativas. Los talleres protegidos también han contribuido a mantener los ingresos de algunas personas discapacitadas en los casos en que los salarios de la comunidad y las tasas de beneficios sociales han sido bajas. También es evidente que existe una gran diversidad en la prestación de servicios en el sector del empleo protegido (por ejemplo, en los procedimientos, la ética, los objetivos y en la prestación de servicios en los sectores público y privado), al igual que entre los modelos de empleo. Siguen siendo una fuerza dominante y la contribución más importante al empleo y los ingresos de las personas con discapacidad en algunos Estados europeos, y menos en otros. También estamos convencidos de que estos modelos locales son un reflejo de la cultura local, la historia de la prestación de servicios de empleo para personas con una discapacidad y la conciencia de la capacidad de las personas para contribuir.

Las pruebas sugieren que la transición a enfoques más individualizados y abiertos del mercado laboral debe continuar si queremos obtener los mejores resultados financieros, de inclusión social y de progresión profesional para las personas con discapacidad. Debemos construir vías de empleo con apoyo más eficaces para que las personas prueben el empleo abierto. Estas vías deben comenzar a atender a las personas que tienen un trabajo protegido,

así como a las que desean incorporarse al mercado laboral por primera vez, o volver al empleo, si queremos apoyar el empleo de transición en el mercado laboral abierto.

Es probable que el camino a seguir sea necesariamente diferente en los Estados europeos debido a la escala de la transición de los modelos de trabajo protegido y otros modelos requeridos. Existe una tensión natural entre la estabilidad económica (prestación de bienestar o trabajo protegido) y la inclusión (empleo con apoyo y mercado laboral abierto) para las personas con una discapacidad, y la transición al mercado abierto requerirá un reequilibrio entre estos dos polos si no se quiere que las personas se vean desfavorecidas. La rehabilitación profesional debe formar parte de la respuesta para las personas que se enferman o incapacitan a largo plazo y necesitan ayuda para volver a sus trabajos o para cambiar de carrera. Sin embargo, la transición efectiva a un empleo abierto para todas las personas con discapacidad requerirá una inversión en el empleo apoyado por un preparador laboral y en los métodos del IPS. El apoyo adecuado de los empleadores del mercado laboral abierto también se beneficiará de los servicios de empleo directo como el empleo con apoyo y los métodos del IPS. Esta transición también exigirá cambios en la legislación, las definiciones de discapacidad y capacidad, y las normas de prestaciones sociales en algunos Estados para dar cabida a la transición a los empleos del mercado abierto. Es posible que haya que mejorar los resultados del trabajo protegido centrado en el empleo existente, al mismo tiempo que se establecen vías de acceso al empleo abierto, en los casos en que las perspectivas de transición inmediata al empleo abierto sean escasas. Los sistemas de trabajo basados en los derechos están ya muy avanzados en toda la Unión Europea y ello brinda la oportunidad de adoptar políticas que favorezcan a los empleadores para atender las necesidades de las personas con discapacidad, con el respaldo financiero del Estado, en lugar de proporcionar subsidios salariales que refuercen la idea de que las personas con discapacidad tienen una baja productividad en el empleo. Toda utilización de subvenciones adicionales basadas en el empleador tendrá que ser creativa y puede estar mejor orientada a emplear a personas con discapacidades muy importantes que deseen entrar en el empleo e incluir la subvención de tutorías, supervisión y participación parcial adicionales.

En el contexto de la Unión Europea, el continuo avance hacia el empleo abierto está en consonancia con los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Capítulo 1: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, *"el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en materia de empleo"* y *"el derecho a una asistencia oportuna y adaptada para mejorar las perspectivas de empleo o de trabajo por cuenta propia"*. Todo plan de aplicación de la UE para este pilar deberá reflejar plenamente el desarrollo de vías de acceso al empleo abierto en todos los Estados miembros.

La ayuda para que las personas exploren el empleo abierto también ayudaría a promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU 1 *"Acabar con la pobreza en todas sus formas"* y 8 *"Trabajo decente y crecimiento económico"*, así como el Artículo 27 de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La actual Estrategia europea en materia de discapacidad tiene por objeto aumentar considerablemente la proporción de

personas con discapacidad que trabajan en el mercado laboral abierto, y la renegociación de la Estrategia deberá promover un mayor apoyo a este objetivo.

Es probable que esa medida exija que las actuaciones de la Unión Europea y los Estados en el semestre europeo incluyan más objetivos sociales y económicos relacionados con un mayor empleo de personas con discapacidad en el mercado laboral abierto. También es probable que tenga importantes repercusiones en la utilización futura de los fondos del Fondo Social Europeo, si éstos han de contribuir al desarrollo de vías de acceso al mercado laboral abierto. Por último, la UE necesita mejorar la cobertura y la coherencia de su información estadística para evaluar el progreso hacia un empleo más inclusivo para las personas con una discapacidad.



This publication has been produced with the financial support of the European Union Programme for Employment and Social Innovation “EaSI” (2014-2020). The information contained in this publication does not necessarily reflect the official position of the European Commission.

Copyright © EASPD 2019 All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system without the prior permission of the copyright owners.