

1.3

¿tiene futuro el empleo con apoyo en España?

reflexión existencial



INICO. Instituto Universitario de Integración en la Comunidad.

Avda. de la Merced, 109-131.

C.P. 37005

Salamanca.

Tlef: 923 29 47 26 - 923 29 46 95

Fax: 923 29 46 85

inico@usal.es

<http://inico.usal.es>

<http://sid.usal.es>.

Dr. Borja Jordán de Urríes
Dr. Miguel Ángel Verdugo

INICO, Universidad de Salamanca
Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE)

Este texto corresponde a una ponencia realizada por Borja Jordán de Urríes y Miguel Ángel Verdugo recogida en las actas del Congreso Europeo de la European Union of Supported Employment (7th EUSE Conference) celebrado en Barcelona del 15 al 17 Junio de 2005.

Introducción

A pesar de llevar más de 15 años de existencia en España, y más de 30 en otros países, todavía es pertinente la pregunta sobre el futuro del empleo con apoyo (ECA) en nuestro país. La falta de normativa reguladora, de iniciativas estables públicas o privadas garantizando la financiación, la permanencia de resistencias explícitas a su desarrollo, y falta de formación estructurada para los profesionales, son algunos de los elementos que ponen en cuestión el futuro del empleo con apoyo en nuestro país. En el presente documento pretendemos reflexionar sobre el camino que ha seguido el ECA como alternativa de prestación de servicios de acceso al empleo para personas con discapacidad en España, su situación actual y las perspectivas de evolución a corto y medio plazo. A tal efecto, trataremos en primer lugar de recordar aquellos eventos de especial significado en la implantación y desarrollo del ECA en nuestro país. Posteriormente analizaremos la situación actual ilustrándola con datos obtenidos del último estudio realizado desde el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, INICO (Jordán de Urríes, Verdugo y Vicent, 2005). Finalmente, intentaremos esbozar las líneas que, a nuestro juicio, marcarán el futu-

ro próximo del ECA en nuestro país. Algunas de ellas son ya una realidad que está comenzando a desarrollarse como es el caso del Programa ECA Cajamadrid desarrollado por la Obra Social de esta entidad y gestionado a través del INICO que por primera vez propone en España una línea de ayudas para el ECA abierta a diferentes colectivos y diferentes necesidades de apoyo.

¿De dónde venimos?

En el inicio de la década de los 80, la Ley para la Integración Social de los Minusválidos (LISMI), como hito fundamental de la discapacidad en España, se hace eco del principio de *normalización*. En su artículo 37 postula que “será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos su integración en el sistema ordinario de trabajo”. Con la LISMI, comienza en España un proceso continuado por la lucha para la integración escolar y laboral.

En este marco surgen la primeras iniciativas de ECA a finales de los años 80 y a principios de los 90, promovidas como experiencias piloto por entidades pioneras como AURA (Canals y Domènech, 1991) o el Consell Insular de Mallorca (Bellver et al., 1993). Estas y otras iniciativas han crecido y se han ido consolidando a lo largo del tiempo.

La aparición de la 9ª edición de la definición de retraso mental de la AAMR en 1992, seguida de la 10ª en el 2002 (Luckasson et al., 1992/1997, 2002/2004), y su énfasis en la aplicación de un paradigma de apoyos, proporcionó un soporte conceptual de gran importancia para los cambios en las prácticas de muchas organizaciones y su apertura hacia el ECA.

1 Contexto General del Empleo con Apoyo en España

Un elemento de relevancia esencial fue la creación de la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE), en 1993, la cual además de impulsar el desarrollo del ECA en España, ha proporcionado un foro de encuentro y debate entre profesionales, auspiciando la celebración de seis simposios nacionales y el presente simposio internacional. Su integración en la European Union of Supported Employment, EUSE, le ha proporcionado el acceso a la dimensión europea e internacional del ECA con participaciones de delegaciones españolas en todas las Conferencias Europeas de la EUSE.

Junto con la AESE, el INICO ha sido otro de los fieles impulsores del ECA por medio de su estudio, difusión y defensa en foros científicos y profesionales. Los datos que más adelante presentamos son el resultado del cuarto estudio nacional realizado en el INICO desde 1995 (Verdugo, Jordán de Urríes y Bellver, 1998; Verdugo et al. 1998; Verdugo y Jordán de Urríes, 2001; Jordán de Urríes y Verdugo, 2003; Jordán de Urríes, Verdugo y Vicent, 2005). Paralelamente, desde el INICO y desde otros ámbitos se han desarrollado también en los últimos años diferentes estudios y publicaciones que han servido para desarrollar un “corpus” de literatura científica y de difusión de experiencias en castellano, que aunque escaso aun, ha crecido en los últimos años.

¿Dónde estamos?

El marco de desarrollo actual del empleo con apoyo se configura por una situación en la que se carece de un marco legal que regule el ECA en el ámbito estatal a pesar de haberse realizado varios intentos con borradores de una norma por desarrollar. Esta necesidad, que ha sido constatada y defendida desde hace ya tiem-

po, no sólo por organizaciones concretas como la AESE o FEISD u organismos como el INICO, sino por la propia administración (como se puede observar de la revisión de los Planes de Empleo para el Reino de España, los Planes de Acción para Personas con Discapacidad) o el CERMI (Acuerdos MTAS – CERMI), no se ha cubierto hasta el momento. Sin embargo, otras medidas favorecedoras del desarrollo y afianzamiento de alternativas de empleo protegido, han sido desarrolladas (medidas alternativas o enclaves), sin favorecer de manera clara y concreta la transición hacia el empleo ordinario.

Este panorama sitúa al ECA en franca desventaja respecto a las alternativas de empleo protegido y refleja una tendencia por parte de la administración a consolidar el empleo protegido sin promover de manera efectiva la transición hacia el empleo ordinario. Esta ausencia de regulación y de apoyo económico estatal ha sido ligeramente paliada por el desarrollo de convocatorias de ayudas en algunas Comunidades Autónomas, si bien estas ayudas han sido poco claras o definidas, y con un concepto de ECA poco fundamentado, adoleciendo de escaso asesoramiento de organizaciones expertas.

Como aspecto favorecedor de este marco de desarrollo, es necesario señalar la organización de redes nacionales e internacionales de ECA (AESE - EUSE), que a pesar de no estar suficientemente cohesionadas, han luchado por el desarrollo del modelo a nivel nacional y europeo. Sin embargo, la capacidad de influencia de estas redes es todavía escasa, aunque empiezan a ser consideradas de manera adecuada. Fruto de este desarrollo de redes (y de los esfuerzos de la AESE y de su presidenta a quienes agradecemos su oferta para participar) podemos celebrar hoy la VII Conferencia Europea de la EUSE en Barcelona.

1 Contexto General del Empleo con Apoyo en España

Respecto a las posibilidades para acceder al mundo laboral y la implicación del sector empresarial en dar oportunidades a las personas con mayores dificultades, las opciones son aún escasas. Siguen existiendo múltiples resistencias, actitudes equivocadas, y posturas negativas frente a la integración laboral. Sin embargo, otras empresas empiezan a ser conscientes de su responsabilidad social y del papel que pueden jugar en la oferta y facilitación de oportunidades. Estas oportunidades, incluso cuando aparecen, no son siempre factibles por diferentes circunstancias de la empresa o la persona.

Respecto a las prácticas desarrolladas actualmente en España por los programas de ECA, creemos que se está produciendo una conversión lenta pero progresiva de las organizaciones hacia el desarrollo de servicios en la comunidad, con el consiguiente aumento de iniciativas de ECA puestas en marcha (Jordán de Urríes, Verdugo y Vicent, 2005). Este incremento significa el desarrollo de nuevos programas y servicios en los que se desarrolla una aplicación metodológica del modelo “variada” o “vario-pinta” con más o menos rigor y con adaptaciones a las circunstancias de cada organización y colectivo. Sin embargo, constatamos una creciente preocupación por la calidad de los procesos y servicios de las organizaciones y por la evaluación de los resultados y de los procedimientos desarrollados, aunque el panorama general adolece de datos contrastables sobre las prácticas de los programas o servicios de ECA.

La aplicación variada del modelo viene también influenciada por la apertura del mismo hacia diferentes tipos de usuarios, lo cual implica diferentes adaptaciones prácticas, diferentes demandas del profesional, y diferente necesidad de recursos. De cualquier manera, los programas han incluido dentro de sus prácticas la participación positiva de los usuarios y las personas cercanas a ellos en la toma de decisiones.

Esta práctica, es una herramienta muy positiva de cara al éxito de las acciones que se desarrollan, y reduce dos obstáculos recurrentes, la dificultad para encontrar oportunidades de empleo y la dificultad para resolver las oportunidades que se generan.

Respecto a los datos cuantitativos del ECA en España, las conclusiones que podemos extraer de nuestro último estudio nos muestran que se ha producido un ligero y constante incremento en el número de iniciativas hasta alcanzar las 57 en nuestro último estudio, y siendo conscientes de que existen más iniciativas que, por diferentes razones, no pudieron enviarnos datos (3 iniciativas de inicio reciente y 9 más que no pudieron aportarlos por imposibilidad), o que no se localizaron (ver tabla 1). Aunque el crecimiento es muy contenido, al menos es constante, y esto es valorable teniendo en cuenta el panorama de apoyo institucional hasta el momento.

La estabilidad de la financiación en los programas sigue siendo muy baja como consecuencia de la ausencia de líneas de financiación estables. La mayoría de los programas realizan algún tipo de evaluación (73,7%), pero pocas de ellas son realizadas por agentes externos objetivos (7%). Se produce también un aumento significativo del número de personas integradas en cada uno de los estudios realizados, llegando a 3.532 en la actualidad (ver tabla 2). De todas ellas, el grupo mayoritario continúa siendo la discapacidad intelectual.

Dentro del colectivo de trabajadores apoyados se constata poca presencia de mujeres y de mayores de 45 años (ver cuadro 1) y el porcentaje de minusvalía mayoritario es inferior al 64% (en el 67% de casos). Si bien han accedido a la vida adulta y al empleo, en lo que se refiere a la vivienda, predomina el hogar familiar (83,57%), por

1 Contexto General del Empleo con Apoyo en España

lo que la autonomía plena está aún por alcanzarse. Los contratos realizados son mayoritariamente eventuales (74%), reflejo de la precariedad del empleo en general.

Respecto a los profesionales de los programas de ECA, la media de usuarios por preparador laboral es alta (19,97) y los sueldos que perciben escasos. El perfil formativo de los profesionales es variado no existiendo en la actualidad una formación específica claramente determinada. Por último, respecto a la financiación de los programas (ver cuadro 2), los fondos provienen principalmente de la administración pública y sobre todo autonómica (que son los que aseguran mayor estabilidad en la financiación), seguida de la Europea (que garantizan la estabilidad en menos medida).

Programas de empleo con apoyo por Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	1995	1996	1999	2004
Andalucía	3	5	2	7
Aragón	-	-	1	3
Asturias	1	1	-	-
Canarias	2	2	2	2
Cantabria	-	-	1	1
Castilla y León	-	-	1	4
Castilla-La Mancha	-	2	2	-
Cataluña	8	10	11	11
Comunidad de Madrid	-	1	2	3
Comunidad Valenciana	2	2	5	2
Extremadura	1	1	-	-
Galicia	1	1	1	6
Islas Baleares	2	5	9	6
La Rioja	-	-	1	1
Murcia	1	1	2	6
Navarra	-	1	-	1
País Vasco	3	3	3	4
Total	24	35	43	57

Tabla 1.

1 Contexto General del Empleo con Apoyo en España

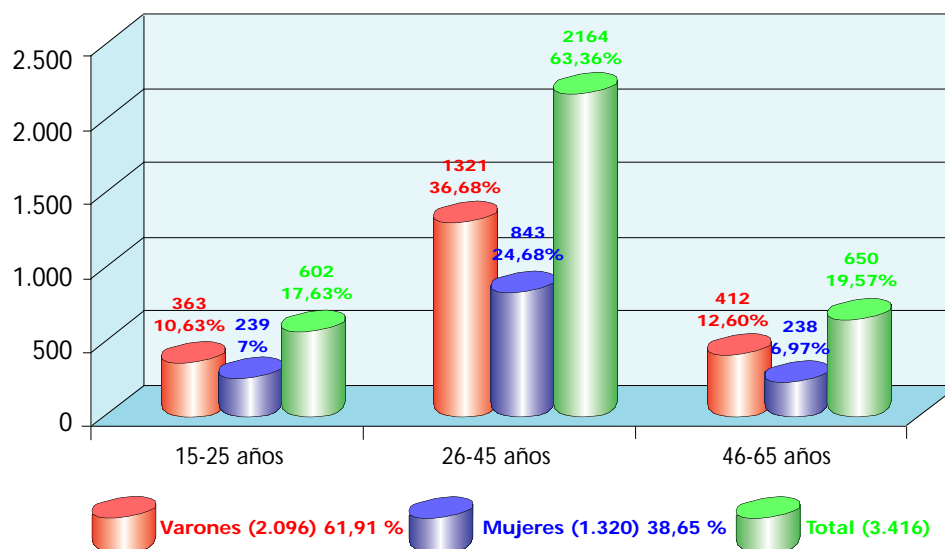
Personas integradas por tipo de discapacidad																
Discapacidad	1995				1996				1999				2004			
	H.T.		E.T.		H.T.		E.T.		H.T.		E.T.		H.T.		E.T.	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Física	-	-	66	8	168	12	140	13	658	18,7	509	21	1596	27	1093	31
Intelectual	-	-	639	81	1008	72	752	71	1925	54,7	1300	53,7	2893	50	1384	39
Sensorial	-	-	55	7	163	12	141	13	775	22	517	21,3	949	16	843	24
Salud Mental	-	-	34	4	58	4	34	3	156	4,4	91	3,7	28	0,7	17	0,48
Otras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	362	7	194	6
Exclusión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,03	1	0,03
Total	-	-	794	-	1397	-	1067	-	3514	-	2417	-	5830	-	3532	-

Tabla 2.

H.T.: Han trabajado alguna vez

E.T.: Están trabajando actualmente

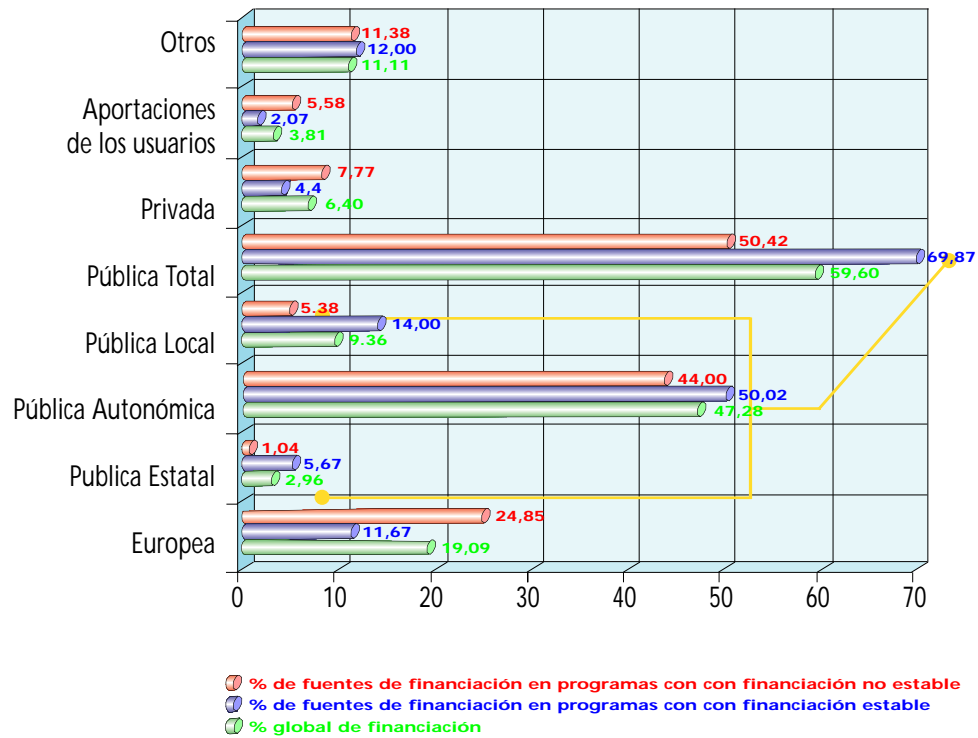
Distribución de trabajadores por tramos de edad y sexo



La cifra total 3.416 difiere del total de trabajadores 3.532 al no constatarse el sexo o edad en todos los casos

Cuadro 1.

Fuentes de financiación de los programas



Cuadro 2.

¿Hacia dónde nos dirigimos?

En lo que se refiere al marco de desarrollo futuro, el ECA ha de conseguir irremediablemente una regulación estatal con líneas de financiación adecuadas, que favorezca el desarrollo de iniciativas en el ámbito estatal de líneas complementarias de ayudas promovidas desde las administraciones autonómicas. Paralelamente, creemos que se producirá el desarrollo de programas a nivel nacional (públicos y privados) de empleo con apoyo en sí mismo (promovidos por organizaciones de ámbito estatal), o de apoyo al desarrollo de iniciativas (como la puesta en marcha por Obra Social de Caja Madrid de la que hablaremos después).

Estas iniciativas se van a caracterizar por la apertura hacia diferentes colectivos y el especial énfasis en las personas con mayor necesidad de apoyo y, entre ellas, las mujeres y los mayores de 45 años. Los programas habrán de ser plurianuales y se deberá planificar su financiación y continuidad como pieza clave para el mantenimiento del empleo. Para ello, y para garantizar la eficacia con costes razonables, probablemente deban plantear una financiación por resultados y diferenciada por necesidades de apoyo.

Creemos que habrán de promoverse programas de formación especializada para los profesionales y en colaboración con entidades competentes en el marco de la universidad (como por ejemplo el INICO), así como convenios y sinergias entre organizaciones desarrolladoras de ECA, servicios educativos, empresas, centros de empleo protegido, y otras, para favorecer el tránsito al empleo ordinario. No se puede olvidar la importancia de la investigación y la evaluación para continuar innovando y aprendiendo a mejorar la eficacia y el alcance de las iniciativas. Esta deberá

1 Contexto General del Empleo con Apoyo en España

ser desarrollada igualmente en colaboración con entidades competentes y con el ámbito universitario.

Respecto a las prácticas de los programas en el futuro próximo, la evaluación de resultados y la acreditación de la calidad de los servicios serán piezas clave. La EUSE ha promovido un modelo de calidad y ética en empleo con apoyo que deberá orientar las prácticas en el ámbito europeo (Evans et al., 2005). Se contará para ello (como de hecho se hace ya) con la participación continua del trabajador apoyado (Planificación Centrada en la Persona). Se pondrá igualmente énfasis en los apoyos naturales y desarrollo de procesos típicos o normalizados, sin olvidar la necesidad de apoyo por parte de un profesional que quizás, mas allá de ser un preparador laboral, será un Especialista en Empleo (y Vida) en la Comunidad.

Entre las realidades con perspectiva de futuro, tenemos ya el Programa ECA CAJA MADRID, programa de empleo con apoyo de Obra Social Caja Madrid gestionado por el INICO (<http://inico.usal.es/eca-cajamadrid>). El objetivo del programa es generar inserciones laborales de personas con discapacidad o desventaja social en empleo ordinario mediante empleo con apoyo, garantizando la calidad en los procesos desarrollados y acreditando los resultados. Los destinatarios del mismo son asociaciones que desarrollan programas de empleo con apoyo para personas con cualquier tipo y grado de discapacidad y personas en situación de acusada desventaja social, que tengan dificultades para acceder al mercado de trabajo ordinario.

Esta programa propone en España varios aspectos innovadores, ya que se trata del primer programa de ayudas al empleo con apoyo propuesto a nivel nacional que plantea un modelo abierto a todos los tipos de discapacidad, incluso a los colectivos

en situación de desventaja social. Contempla un modelo de financiación diferenciada de las acciones en función de la necesidad de apoyo del trabajador y del tipo de acción a desarrollar, financiando tanto las nuevas inserciones como el mantenimiento de puestos ya conseguidos (a partir del segundo año de desarrollo del programa).

Este programa tiene una duración prevista de tres años, dividida en tres fases anuales (2005, 2006 y 2007). Los destinatarios finales de las ayudas son las asociaciones que desarrollan empleo con apoyo y su participación se estructura a través de las federaciones de ámbito nacional de las que forman parte, y que actúan como interlocutores en el programa. Estas federaciones se incorporarán al programa de manera progresiva según el criterio de la comisión técnica integrada por representantes de la Obra Social Caja Madrid y del INICO.

Queremos concluir expresando nuestro deseo de que las previsiones anteriormente presentadas lleguen en el futuro más cercano a ser una realidad patente. Para que el ECA, y con él las opciones de acceso a un puesto de trabajo ordinario y a la integración para las personas con mayores necesidades de apoyo, sea una opción elegible y consolidada.

Bibliografía

- Bellver, F., Moll, B., Roselló, R., y Serra, F. (1993). Un recurso eficaz para la inserción sociolaboral de personas con minusvalía. Una experiencia en la isla de Mallorca. *Siglo Cero*, 24(3), 15-24.
- Canals, G., y Domènech, M. (1991). Proyecto Aura. Una experiencia de integración laboral. Barcelona: Ediciones Milan-Fundación Catalana Síndrome de Down.
- Evans, M., Lopes, I., Katsouda, C., Diepeveen, A., Fleming, M., Haddock, M., Hazzard, T., Schuller, S., Johnova, M., Boxava, P., Martínez, S., Jordán de Urríes, F. B., Eklund, B., Sariola, L., y Haltunen, H. (2005). Folleto informativo y modelo de Calidad. Belfast: European Union of Supported Employment.
- Jordán de Urríes, F. B., & Verdugo, M. A. (2003). El Empleo con apoyo en España. Análisis de variables que determinan la obtención y mejora de resultados en el desarrollo de servicios. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.
- Jordán de Urríes, F. B., Verdugo, M. A. y Vicent, C. (2005). Análisis de la evolución del empleo con apoyo en España. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.
- Luckasson, R., Coulte, D. L., Polloway, E. A., Reiss, S., Schalock, R. L., Snell, M. E., Spitalnik, D. M., & Stark, J. A. (1992). Mental retardation. Definition, classification and systems of supports. Washington, D. C.: American Association on Mental Retardation. (Traducción al castellano de Verdugo, M. A. y Jenaro, C., 1997)

- Luckasson, R., Borthwick-Duffy, S., Buntinx, W., Coulter, D.L., Craig, E.M., Reeve, A., Schalock, R.L., Snell, M.E., Spitalnik, D. M., Spreat, S. y Tasse, M. J. (2002). Mental retardation. Definition, classification and systems of supports. Washington, D. C.: American Association on Mental Retardation. (Traducción al castellano de Verdugo, M. A. y Jenaro, C., 2004)
- Programa ECA CAJA MADRID de Empleo con Apoyo. <http://inico.usal.es/eca-cajamadrid>
- Verdugo, M. A., & Jordán de Urríes, F. B. (2001). Panorámica del empleo con apoyo en España. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.
- Verdugo, M. A., Jordán de Urríes, F. B., & Bellver, F. (1998). Situación actual del empleo con apoyo en España. Siglo Cero, 29(1), 23-31.
- Verdugo, M. A., Jordán de Urríes, F. B., Bellver, F., & Martínez, S. (1998). Supported employment in Spain. Journal of Vocational Rehabilitation, 11, 223-232.

1 Contexto General del Empleo con Apoyo en España