

EL SENTIDO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD¹

Motivado por la aprobación, el pasado 3 de octubre de 1997, de un Plan de Empleo para Personas con Discapacidad, el autor realiza una revisión crítica de las políticas de integración laboral de este colectivo vigentes hasta el momento.

«Nombrar mal las cosas es agravar la desgracia del mundo»

A. Camús

El Consejo de Ministros, en su reunión del 3 de octubre, aprobó un Plan de Empleo para Personas con Discapacidad. Dicho Plan fue objeto de acuerdo, suscrito el día 15 del mismo mes, entre el Ministerio de Trabajo y el Comité Español de Representantes de Minusválidos. Resulta tentador someter a examen este importante instrumento mediante el que se van a reformar las políticas de integración laboral de las personas con discapacidad. Pero, por criterio metodológico, es obligado hacer antes una evaluación de las políticas a reformar.

¹ El contenido de este artículo es el texto esquemático de la conferencia inaugural de las I Jornadas Internacionales de Integración de Personas con Discapacidad Psíquica, celebradas en Valencia, del 26 al 28 de noviembre de 1997, y que fueron organizadas por la Consejería de Bienestar Social.

1. ACTIVIDAD, OCUPACION Y PARO

Nuevamente por razón de método, antes de examinar las políticas de inserción laboral de personas con discapacidad, parece oportuno presentar, siquiera sea sucintamente, la situación de dichas personas en relación con el trabajo.

Sobre dicho punto, goza de gran publicidad la apreciación de que la tasa de paro que presenta el colectivo de nuestro interés es muy alta. He aquí, a modo de ejemplo, testimonios de sendas fuentes sindical, gubernamental y asociativa:

«... un colectivo que en España agrupa a 2,3 millones de personas y en el que, según UGT, se registra un 70% de paro»²

«Como se sabe, las cifras apuntan a que el 70% de los discapacitados están en paro»³

«P.—El paro será alto.
R.—Del 80%»⁴

Pese a la rotundidad de las afirmaciones, pudieran ser erróneas o, al menos,

² *El País*, 4 de diciembre de 1996.

³ *ABC*, 1 de julio de 1997.

⁴ *El País*, 21 de octubre de 1997.

adolescer de impropiedad terminológica, lo cual sería un gran obstáculo para valorar las cifras aducidas. Para esclarecer el asunto repasaré los conceptos y términos estadístico-laborales básicos⁵ y sus valores.

El primer concepto a recordar es el de población activa. Se considera tal al colectivo de personas de 16 y más años que ejercen un trabajo remunerado o están en capacidad y hacen gestiones para ello. La tasa de actividad es el cociente entre ese colectivo y el total de la citada edad.

Las citadas variables también suelen medirse para intervalos de edad limitados por arriba. Así, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁶, el Consejo Económico y Social (CES) ha estimado la tasa de actividad de la población discapacitada de 16 a 64 años de España, para 1986, en un 28,8%⁷. En la misma fuente encontramos el valor para la población general de la misma edad, cifrado en el 56,9%⁸.

El segundo concepto que interesa es el de ocupación, la cual se predica de quienes ejercen efectivamente un trabajo remunerado. La tasa de ocupación expresa la relación entre los ocupados y los activos.

También estos valores se estiman a veces para intervalos de edad con limitación superior. En la fuente del CES mencionada, para el citado 1986, se estima una tasa de ocupación del 73,0% para las personas con discapacidad de 16 a 64 años. El valor equivalente de la población general es de 77,6%.

El paro, tercer concepto a utilizar, es la situación de las personas de 16 o más años que, estando disponibles para trabajar y procurándolo activamente, no trabajan. Están parados los activos no ocupados. La tasa de paro es la relación entre parados y activos.

Asimismo estos valores se refieren a veces a intervalos de edad con límite superior. Nuevamente bebo en la fuente del

CES: la tasa de paro de población con discapacidad de 16 a 64 años se estimó en 26,9%, y la correspondiente al mismo tramo de edad, de la población general, en el 22,4%, en ambos casos para 1986.

Cuadro 1

Tasas de situación laboral de las personas con discapacidad y de población general de 16 a 64 años, 1986

TASAS	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	POBLACION GENERAL
Actividad	28,8	56,9
Ocupación	73,0	77,6
Paro	26,9	22,4

Fuente: INE-CES.

Hubiera querido ofrecer datos más recientes, pero las fuentes disponibles parecen manejar conceptos de situación laboral distintos de los del INE⁹.

La información del CES, elaborada a partir de datos del INE, parece indicar que: 1) la tasa de actividad de las personas con discapacidad es muy baja, la mitad de la correspondiente al conjunto de la población; 2) la tasa de ocupación de los activos es sólo moderadamente baja; 3) lo mismo ocurre, obligadamente, con la de paro; 4) es probable que en las manifestaciones de personalidades citadas se confundiera paro con inactividad.

Así pues, como ya observara el CES, «el verdadero problema de inserción laboral de las personas con discapacidad es su extremadamente bajo nivel de actividad; la mayor parte de las personas con discapacidad o minusvalía en edad laboral no aparece clasificada como activa, porque ni tiene ni busca activamente empleo»¹⁰.

A juzgar por los datos que nos ofrece el INEM para junio de 1996¹¹, la escasa

⁵ Pueden consultarse en las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística relativas a empleo.

⁶ *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías*, Madrid, 1987.

⁷ *Sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, Informe 5, 1995, pág. 5.

⁸ Calculado, como las relativas al mismo intervalo de edad que cito después, a partir de la información de la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE.

⁹ Ver, por ejemplo: GOBIERNO VASCO: *Deficiencias y minusvalías en la Comunidad Autónoma Vasca*, 1988, págs. 269 y ss.; INSTITUTO PARA LA FORMACION de la COMUNIDAD DE MADRID: *Minusvalía e inserción laboral*, 1995, Madrid, págs. 88 a 95; FUNDOSA SOCIAL CONSULTING: *Minusvalía e inserción laboral en la Comunidad Valenciana*, 1996, Escuela Libre Editorial, Madrid, pág. 119; GARCÍA SANZ, BENJAMÍN: *Las personas con discapacidad ante el reto de la integración laboral en Andalucía*, 1996, Junta de Andalucía, pág. 16.

¹⁰ Op. cit., pág. 5.

¹¹ INEM: *Formación y mercado laboral de minusválidos*, 1996, pág. 9.

presencia de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo se manifiesta de una manera acentuada en el registro de demandantes de empleo. Para la misma fecha, el paro registrado de la población general¹² podría ser del orden de 6 veces más elevado, tomando como referencia las poblaciones de 16 a 64 años de cada colectivo; véase el cuadro 2.

Cuadro 2

Paro registrado y población de 16 a 64 años (en miles)

	PARO REGISTRADO (Julio 96) (1)	POBLACION DE 16 A 64 AÑOS (1986) (2)
Población con discapacidad	41,2	2.626,0
Población general	2.170,0	23.247,2

Fuentes: (1) INEM, (2) INE-CES.

La citada fuente del INEM¹³ nos muestra también la distribución por situación laboral de las personas con discapacidad demandantes de empleo. En el cuadro 3 puede verse el bajo peso de los demandantes de primera colocación.

Cuadro 3

Situación laboral de los demandantes de empleo con discapacidad, 1996

SITUACION	N.º	%
Sin empleo anterior	7.143	17,3
Con empleo anterior	22.658	54,9
Mejora de empleo	7.289	17,7
Trabajo a tiempo parcial	1.063	2,6
Otras situaciones	3.168	7,5
TOTAL	41.295	100

Fuente: INEM.

Termino este punto transcribiendo una apreciación sobre los factores de la situación apuntada. Procede del informe sobre la Problemática de los Minusválidos,

¹² MINISTERIO DE TRABAJO: *Boletín estadístico de datos básicos*, 25 (1996), pág. 57.

¹³ Op. cit, pág. 27.

dos, basada en una amplísima consulta, que aprobó la Comisión de Política Social y Empleo de los Minusválidos, del Congreso de los Diputados, en 1992:

«A lo largo de los trabajos de la Ponencia y de las distintas intervenciones de los comparecientes se ha resaltado que la incorporación del minusválido al mundo laboral estaba en relación directa con factores como: la motivación del propio minusválido (demanda de una cobertura económica frente a la posibilidad de prepararse para ocupar un puesto de trabajo), el nivel de formación y el nivel de capacitación adquirido, sistemas que la sociedad ofrece de cara a facilitar el acceso a la formación y la creación de puestos de trabajo»¹⁴.

2. POLITICAS PUBLICAS PRO EMPLEO PRIVADO

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), regula un amplio conjunto de medidas pro inserción laboral de las personas con discapacidad. Dichas medidas se refieren a estas cuatro políticas principales: reserva de puestos de trabajo, fomento del empleo, empleo selectivo y empleo protegido o especial. Todas ellas se fundan en este precepto de la Ley:

«Art. 37. Será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido que se menciona en el artículo cuarenta y uno».

2.1. El empleo reservado

La LISMI regula la reserva de puestos de trabajo para personas con minusvalías en estos términos:

«Art. 38.1. Las empresas públicas y privadas que empleen un número de trabajadores fijos que exceda de cincuenta vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al dos por ciento de la plantilla».

Debo traer aquí otras disposiciones de la LISMI de carácter instrumental, que se refieren tanto a la reserva de empleo como a las otras políticas:

«Art. 39.1. Corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de las

¹⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales, 16 de diciembre de 1992, pág. 4.

Oficinas de Empleo del Instituto de Empleo, la colocación de los minusválidos que finalicen su recuperación profesional como ésta sea precisa».

«2. A los efectos de aplicación de beneficios que la presente Ley y sus normas de desarrollo reconozcan, tanto a los trabajadores minusválidos como a las Empresas que los empleen, se confeccionará por parte de las Oficinas de Empleo, un registro de trabajadores minusválidos demandantes de empleo, incluidos en el censo general de parados».

El Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, reglamenta la reserva de plazas para personas con minusvalía:

«Art. 4º Conforme a lo dispuesto en el artículo 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, las Empresas públicas y privadas que ocupen trabajadores fijos que excedan de 50, vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2 por 100 de la plantilla entre los que se encuentren inscritos como tales en el correspondiente registro de trabajadores minusválidos de la Oficina de Empleo».

Art. 5º Dentro del primer trimestre de cada año, con conocimiento de los representantes del personal, las Empresas que empleen un número de trabajadores fijos que exceda de 50, deberán enviar a la Oficina de Empleo del INEM de la provincia en que tengan su sede social, así como a las de las provincias donde tengan Centros de trabajo, relación detallada de los puestos de trabajo ocupados por trabajadores minusválidos y de aquellos que por sus características queden reservados a los mismos».

«Las Oficinas de Empleo darán traslado de estas relaciones a los equipos multiprofesionales».

El sistema de información sobre la reserva no ha funcionado. Ni las empresas envían sus relaciones, ni parece que la Administración las exija. Se asume que tampoco se ha cumplido el precepto sustantivo. A través del INEM y para 1995 el volumen de contrataciones parece que fue en torno a 3.500¹⁵.

Cuadro 4

Contratación de trabajadores con discapacidad mediante el inem en 1995

TIPO DE CONTRATO	CONTRATADOS
Centros especiales de empleo	6.698

¹⁵ INEM: *Formación y mercado laboral de los minusválidos*, op. cit., pág. 29.

TIPO DE CONTRATO	CONTRATADOS
Minusválidos	3.579
Temporal fomento de empleo	622
Aprendizaje	546
Temporal beneficios de prestaciones	259
Prácticas	32
Otros no especificados	90
TOTAL	11.827

Fuente: INEM.

El empleo reservado es una medida de discriminación positiva —que se endosa a la empresa— cuyo sentido debe ser compensar la desventaja biográfica y/o histórica del colectivo de personas discapacitadas. Asumiendo tal problema, no deben olvidarse las limitaciones de la solución buscada: es rechazada por el amor propio de algunos destinatarios; sólo parece viable con carácter temporal¹⁶.

Ahora bien, ante la situación de ineficacia continuada de la reserva de empleo en su objetivo propio, es obligado preguntarse si tiene algún otro sentido latente que aconseje su mantenimiento. Dejando a un lado cuales sean las intenciones, que es cosa ajena a mi examen, señalo un efecto observable de la medida en cuestión: con independencia de que se cumpla o no, induce la idea de que la responsabilidad del empleo/desempleo de las personas con discapacidad reside en los empresarios. Es decir, en una instancia distinta de los interesados y de los poderes públicos, que son casualmente las dos fuerzas inspiradora y adoptante de la política de la reserva.

2.2. El empleo fomentado

La LISMI instituyó la política de fomento del empleo para personas con discapacidad en este precepto:

«Art. 38.4. Se fomentará el empleo de los trabajadores minusválidos mediante el establecimiento de ayudas que faciliten su integración laboral. Estas ayudas podrán consistir en subvenciones o préstamos para la adaptación de los puestos de tra-

¹⁶ JACKSON, GABRIEL: «El "dilema americano" en la actualidad», *El País*, 10 de septiembre de 1997.

bajo, la eliminación de barreras arquitectónicas que dificulten su acceso y movilidad en los Centros de producción, la posibilidad de establecerse como trabajadores autónomos, el pago de las cuotas de la Seguridad Social y cuantas otras se consideran adecuadas para promover la colocación de los minusválidos, especialmente la promoción de Cooperativas».

El fomento del empleo regulado por la LISMI fue reglamentado también por el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo (arts. 7 al 14). Algunas de sus disposiciones fueron afectadas por la Ley 10/1994, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación (art. 44) y por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, prorrogadas hasta diciembre de 1997. El conjunto de medidas vigentes de fomento del empleo de personas con discapacidad se encuentran, como cada año, en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 10 de abril de 1997, relativa al régimen unificado de ayudas. Seguidamente resumo las medidas de fomento derivadas de las anteriores disposiciones vigentes en 1997.

Veamos primero las medidas para el caso de trabajo por cuenta ajena, en el supuesto de contrato indefinido y jornada completa, incluidos los casos procedentes de temporales:

- 500.000 ptas. cada contrato.
- Reducciones de la cuota patronal de la Seguridad Social (del 70 al 90%).

La aplicación de estas medidas viene siendo registrada por el INEM, del Ministerio de Trabajo¹⁷, presentando cifras anuales cuya media es del orden de 4.400 casos.

Cuadro 5
Contrataciones en régimen de fomento del empleo para personas con discapacidad

AÑO	Nº	AÑO	Nº
1987	3.469	1992	4.508
1988	4.210	1993	5.803
1989	3.690	1994	8.549
1990	3.941	1995	3.943
1991	3.980	1996	4.815

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹⁷ MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números.

Para el trabajo por cuenta ajena en el supuesto de contratos en prácticas y de aprendizaje, se previo una reducción de la cuota empresarial (50%).

Para el trabajo autónomo están establecidas estas medidas:

- Subvención parcial de intereses.
- 400.000 ptas. para inversión.
- Subvenciones.

La Subdirección General de Promoción de Empleo del INEM registra los casos de establecimiento que pueden verse en el cuadro.

Cuadro 6
Personas con discapacidad establecidas como autónomos mediante el régimen de fomento

AÑO	Nº	AÑO	Nº
1988	173	1993	205
1989	252	1994	283
1990	193	1995	234
1991	193	1996	265
1992	206		

Fuente: INEM.

Las medidas de empleo fomentado consisten, como hemos visto, en estímulos económicos a los empresarios. Una práctica tal implica estas dos suposiciones: 1) los empleadores son los que tienen la clave del empleo de las personas con discapacidad; 2) el móvil usable para que actúen positivamente es el económico. En relación a este enfoque procede recordar que el principal problema laboral de la población con discapacidad no es el paro, sino la inactividad; ello quiere decir que los empresarios pueden aliviar con una actitud integradora el desempleo, pero muy escasamente el empleo. Las cifras de «operaciones» de empleo fomentado son bajas, de modo que el estímulo económico no resulta tan motivador como seguramente imaginó el poder reglamentador.

2.3. El empleo selectivo

La LISMI retoma de la Seguridad Social la figura del empleo selectivo:

«Art. 40.1. En el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la presente

Ley, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se dictarán las normas de desarrollo sobre el empleo selectivo regulado en la sección tercera del capítulo VII del título II de la Ley General de la Seguridad Social, coordinando las mismas con lo dispuesto en la presente Ley.

»2. En las citadas normas se regularán específicamente las condiciones de readmisión, por las empresas, de sus propios trabajadores, una vez terminados los correspondientes procesos de recuperación».

Las disposiciones de la LISMI sobre empleo selectivo fueron desarrolladas mediante el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo. He aquí un extracto de los artículos correspondientes:

«Art. 1. Los trabajadores que hayan sido declarados en situación de incapacidad permanente parcial tienen derecho a su reincorporación en la empresa...

»Art. 2.1. Los trabajadores que hubieran cesado en la empresa por haberseles reconocido una incapacidad permanente total o absoluta y después de haber recibido prestaciones de recuperación profesional hubieran recobrado su plena capacidad laboral, tendrán preferencia absoluta para su readmisión en la última empresa en que trabajaron en la primera vacante que se produzca en su categoría o grupo profesional.

»3. Las readmisiones que lleven a efecto las empresas, en los supuestos previstos en este artículo, darán derecho a deducciones del 50% de la cuota patronal de la Seguridad Social correspondiente a contingencias comunes durante un periodo de dos años».

No se ha provisto ningún medio, ni permanente ni circunstancial, de seguimiento de las citadas medidas pro readmisión de trabajadores afectados de incapacidad, de modo que, al cabo de trece años de regularse, carecemos de información segura sobre su eficacia. Ni siquiera me ha sido posible obtener información en la Tesorería de la Seguridad Social —pese a la amable atención a mi pedido— sobre los casos de deducción de la cuota patronal prevista en el artículo 2.3 del Real Decreto citado. Por cierto que no parece que esta situación esté siendo objeto de arreglo ni de denuncia por parte de nadie...

En alguna encuesta sobre cumplimiento por las empresas del precepto de cobertura del 2% de la plantilla por trabajadores con reconocimiento de minusvalía, se ha aducido que dicho cupo lo tenían saturado con trabajadores de la propia empresa, devenidos discapacitados, no

sabemos si mediante aplicación de la normativa de empleo selectivo o al margen de ella.

En un orden casuístico puedo citar un sucedido —del que sólo conozco la anécdota, no la identidad—, en el cual se combina el celo reinsertador con el apetito pensionil: el empleado en la función I se accidenta gravemente; tras ello se le figura retroactivamente en la función C; su secuela merece la calificación de incapacidad total para la función C, con lo que devenga la correspondiente pensión; seguidamente es «reinsertado» en I, es decir, en su inicial trabajo (no sé si la empresa gestiona la deducción del 50% de la cuota empresarial).

La reinsertación en la misma empresa de los trabajadores con incapacidad permanente parcial es una medida de sentido laboralista y comunitario: orienta al trabajador hacia la reinsertación laboral resueltamente (la prestación unitaria a que tiene derecho no permite el retiro); implica la idea de que la empresa es o ha de ser una comunidad solidaria que debe acoger al trabajador en dificultades.

La reinsertación de los afectos de incapacidad total o absoluta tiene el mismo sentido que la anterior, incluso con mayor fe en el trabajo, puesto que se promueve la reinsertación de trabajadores que, por su grado de incapacidad, tienen asegurada una pensión.

No conozco ningún estudio previo a la readopción del empleo selectivo por la Ley 13/1982. Hemos de entender, pues, que se hizo de modo intuitivo, por no decir arbitrario. Ahora bien, seguir por catorce años sin seguimiento alguno de lo reglamentado en el Real Decreto 1451/1983, siendo que hay indicios de mutua disposición (trabajadores-empresarios), no puede calificarse sino de incuria, que priva del posible sentido que tuvo la norma al concebirse. Por cierto, las asociaciones de personas con discapacidad no suelen reivindicar el empleo selectivo. ¿Por qué?

2.4. El empleo protegido

Para la aplicación de lo dispuesto en la LISMI sobre empleo protegido se dictaron el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en Centros Especiales de Empleo, y el Real Decreto 2273/1985, de 4 de

iciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Centros Especiales de Empleo. Las ayudas económicas previstas para estos establecimientos se convocan cada año, estando contenidas las del presente en la Orden de Presidencia de 10 de abril de 1997, ya citada. Este es el cuadro de las mismas:

- Para asistencia técnica.
- Para intereses de préstamos.
- Para inversión fija: hasta 2.000.000 pts. por puesto estable.
- Mantenimiento: 50% SMI y 100% cuota empresarial (más subvenciones).
- Adaptación de puestos y supresión de barreras.
- Equilibrio y saneamiento financiero.
- Equilibrio presupuestario.

La Subdirección General de Promoción del Empleo del INEM registra la aplicación de las medidas de empleo protegido, cuyos valores pueden verse en el cuadro.

Cuadro 7

Evolución de los centros especiales de empleo, plantilla de minusválidos y autónomos minusválidos

AÑO	Nº C.E.E.	PLANTILLA
1988	184	5.081
1989	211	6.043
1990	240	7.081
1991	289	7.793
1992	305	8.393
1993	351	9.249
1994	403	11.103
1995	497	13.525
1996	551	15.558

Fuente: INEM.

Para valorar estas cifras hay que tener en cuenta que sobre las mismas pesa un factor de rigidez, a saber: las limitaciones de los créditos públicos para cubrir las ayudas y financiación de la cuota empresarial. Existe capacidad empresarial y trabajadores con discapacidades preparados para engrosar el parque del empleo protegido. Es, pues, una figura política con buena aceptación social. Ahora bien, su sentido general es abiertamente protec-

cionista, lo que suscita recelos en la Comisión Europea.

Cabe incluir dentro del concepto de empleo protegido el que genera la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) en la explotación de una concesión estatal en el monopolio de la lotería, libre de cargas fiscales. El cuadro recoge los datos principales de la estructura del empleo de dicha entidad, tomados de una publicación de autor, con fuentes institucionales¹⁶.

Cuadro 8 **Estructura del empleo en la ONCE (1991)**

TOTAL	26.634
Vendedores	21.086
Afiliados	13.594
*Minusválidos	7.492
Empleados	5.548
*Afiliados Empleados	864
Número de afiliados que trabajan fuera de la ONCE	553
Número de afiliados a la ONCE con Título Superior	274

Fuente: José I. Bornaechea Fernández.

3. PROGRAMA DEL REAL PATRONATO «PRO ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD»

La LISMI es muy parca en materia de empleo público. Se limita a establecer, en su artículo 38.3, que «sean admitidos los minusválidos en igualdad de condiciones con los demás aspirantes». A partir de la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, tomando base en la técnica de oferta anual de empleo público, por el Real Patronato se promueve una política que se resume en estos criterios:

- Universalización de la accesibilidad, evitando reducirla a cuerpos subalternos como se hizo anteriormente.
- Supresión de requisitos de exclusión por deficiencias, salvo en caso de in-

¹⁶ BORNAECHEA FERNÁNDEZ, JOSÉ I.: *La organización de los ciegos españoles*, 1995, Escuela Libre Editorial, Madrid, pág. 256.

compatibilidad real con las funciones y tareas a desempeñar.

- Previsión de adaptaciones en las condiciones de realización de las pruebas selectivas, para salvaguardar la igualdad de oportunidades.
- Cuota de plazas reservadas.

La instrumentación de estos criterios se llevó a cabo, en la esfera central, mediante la Disposición decimonovena de la

Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos y Promoción Profesional de Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. Las Comunidades Autónomas adoptaron, en general, normas propias sobre la materia. En los cuadros que siguen se ofrecen algunos resultados de esta política.

Cuadro 9

**Acceso al empleo público de las personas con discapacidad.
Resultados de la Administración General del Estado (1985-1996)**

Personal funcionario	Oferta estudiada (% estimado)	95
	Adaptaciones de pruebas concedidas	595
	Plazas reservadas ocupadas	613
	% Plazas reservadas ocupadas sobre el total convocadas	0,57
Personal laboral	Oferta estudiada (% estimado)	85
	Adaptaciones de pruebas concedidas	758
	Puestos reservados ocupados	506
	% Puestos reservados ocupados sobre total convocados	1,30

Fuente: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía.

Cuadro 10

**Acceso al empleo público de las personas con discapacidad.
Resultados de las Administraciones de Comunidades Autónomas (1990-1996)**

Personal funcionario	Plazas reservadas ocupadas	201
	% plazas reservadas ocupadas sobre total convocadas	1,06
Personal laboral	Plazas reservadas ocupadas	66
	% plazas reservadas ocupadas sobre el total	0,70

Fuente: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía.

Los organismos públicos, en general, cumplen las normas de accesibilidad al empleo. Ahora bien, el aprovechamiento de lo que se ofrece, especialmente plazas reservadas, es escaso. Por ello, para que la política de acceso de las personas con discapacidad al empleo público adquiera su sentido, habría que complementarla con acciones sobre la demanda de empleo.

El sentido de las medidas de acceso al empleo público es doble. La universalización, la sustitución de la deficiencia por

la incompatibilidad funcional como criterio de exclusión y las adaptaciones de pruebas son medidas de equiparación de oportunidades técnicas. La cuota de reserva es una medida de discriminación positiva.

4. LA GESTION PRIVADA DE INSERCIÓN LABORAL

Tradicionalmente, las familias con hijos afectados de discapacidades vienen ejer-

ciendo una auténtica y discreta orientación profesional y gestión de empleo. Lo mismo cabe decir de los propios interesados que, a veces, cambian empleo por marginación, es decir se orientan hacia actividades productivas marginales. Todo este esfuerzo no es objeto de registro estadístico, así que apenas tiene visibilidad.

No ocurre lo mismo con la acción privada organizada, respecto a la que mencionaré dos líneas de acción importantes: el empleo con apoyo y los servicios de inserción laboral.

El empleo con apoyo es una técnica reciente que se aplica a la inserción laboral de empresas privadas comunes. En sus primeros años, presenta una magnífica curva de resultados. Es de significar su principal aplicación en personas con deficiencias psíquicas.

Cuadro 11

Colocaciones mediante empleo con apoyo en varios años

AÑO	EMPLEOS (ACUMULADOS)
1986	1
1988	27
1997	1.067

Fuente: Miguel Angel Verdugo

Cuadro 12

Distribución de los empleados con apoyo, por deficiencias

CLASES DE DEFICIENCIAS	%
Psíquicas	71

CLASES DE DEFICIENCIAS	%
Físicas	13
Sensoriales	13
Psiquiátricas	3

Fuente: Miguel Angel Verdugo.

De las agencias privadas de inserción laboral de personas con discapacidad no puedo ofrecer información estadística. Pero atestiguo que hay indicios de buenos resultados.

Es digno de ser resaltado que quienes gestionan el empleo con apoyo y los servicios de colocación o inserción manifiestan haber encontrado en los empleadores estas circunstancias: poca información sobre la discapacidad, escaso interés por los incentivos, actitud abierta a la información y a la contratación, colaboración efectiva tras una buena gestión promocional de la inserción.

Tanto el empleo con apoyo como los servicios de inserción laboral parecen ser instrumentos que permiten un mejor aprovechamiento de la política de empleo fomentado o incentivado.

El sentido del empleo apoyado y de los servicios de inserción estriba en su función de mediación. La misma parece especialmente oportuna en relación al empleo de las personas con discapacidades, por estas dos circunstancias: 1) entre los hipotéticos empleables se registra una muy baja disposición a presentarse en el mercado de trabajo; 2) entre los empleadores se observa escasez de información y actitud abierta.

DEMETRIO CASADO