

Empleo con apoyo: el nacimiento de una regulación muy esperada



Borja Jordán de Urrés

Ex vicepresidente de la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE) y antiguo miembro del comité directivo de la Unión Europea de Empleo con Apoyo (EUSE).



Miguel Ángel Verdugo

Director del Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO) de la Universidad de Salamanca y del Servicio de Información sobre Discapacidad (SID) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La aprobación del real decreto que regula el empleo con apoyo abre las puertas de acceso al mercado laboral ordinario de las personas con discapacidad.



Se ha aprobado el Real Decreto 870/2007, del 2 de julio, Real Decreto de Empleo con Apoyo (ECA). En las próximas líneas se describen los momentos cruciales del proceso de concepción del texto que regulará el empleo con apoyo para las personas con discapacidad y se analizan sus implicaciones.

Un nacimiento muy deseado

Echando la vista atrás, queda ya lejos el informe 5 del Consejo Económico y Social (CES) de 1995, *Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, en el que el CES recomendaba expresamente “incentivar social y económicamente iniciativas basadas en la fórmula de empleo con apoyo, que pueden facilitar la integración laboral al empleo ordinario de personas con limitaciones significativas de carácter físico, psíquico o sensorial”.

Esta recomendación fue recogida en el Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002 del IMSERSO, en uno de cuyos programas se proponía “crear y regular nuevas fórmulas de apoyo y seguimiento para la inserción laboral de las personas con discapacidad (enclaves, empleo con apoyo, trabajo en el domicilio, etc.)”.

Con este afán innovador y aunque el empleo con apoyo acumulaba ya años de experiencia y desarrollo, se incluyó en el primer acuerdo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) y el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) de 1997 un apartado referido a esta cuestión en los siguientes términos: “El Gobierno, con el fin de favorecer la integración de los discapacitados en el mercado ordinario de trabajo, y en el contexto de las nuevas modalidades de contratación derivadas del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo, se compromete a establecer un sistema de empleo semiprotectido, con las siguientes características, entre otras: incentivos económicos, preparador laboral que tutele el proceso de transición, limitación de su utilización en función de la plantilla, compromiso de contratación y posibilidad de retorno al CEE, etc.”.

Todo parecía avanzar, si bien no demasiado rápido, hacia una regulación próxima. En este clima, el

El empleo con apoyo deberá afianzarse e implantarse de forma amplia en las organizaciones, como ha ocurrido en otros países europeos

IMSERSO solicitó colaboración a la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE) para el desarrollo de un anteproyecto de regulación del ECA, en 1998, el cual nunca vio la luz.

Lejos de cejar en el esfuerzo, se continuó reclamando la necesidad de una regulación en este campo. Los diferentes planes de acción para el empleo, desde el primero en 1999, la habían recogido de alguna manera. Sin embargo, el paso del tiempo no trajo el tan debatido decreto, pero sí la regulación en el Real Decreto 27/2000, del 14 de enero, de unas medidas alternativas a la cuota del 2% que no favorecían precisamente la normalización del empleo y su tránsito hacia él.

Dos años después, en 2002, el panorama no había cambiado y la regulación del empleo con apoyo fue de nuevo contemplada en un nuevo acuerdo MTAS-CERMI sobre las medidas para mejorar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, que no llegó nunca a llevarse a cabo, ya que supeditaba el empleo con apoyo a los centros especiales de empleo (CEE).

Paralelamente, la AESE desarrolló, esta vez por encargo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, un nuevo borrador de decreto que llegó exactamente al mismo sitio que el anterior.

Por tanto, continuaba la búsqueda de un “buen plan”, tras lo que llegó el II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2003-2007, que finalmente sería el que, casi al final de sus días, vería la llegada de la esperada norma.

En este transcurso de tiempo, se pudo conocer el informe 4/2003 del Consejo Económico y Social, *La situación de las personas con discapacidad en España*, que reflexionaba de manera crítica sobre la situación de los centros especiales de empleo y la escasa presencia del empleo con apoyo.

El nacimiento del real decreto que regula el empleo con apoyo supone una enorme satisfacción

La Administración tomó nota y reguló los enclaves en el Real Decreto 290/2004, del 20 de febrero, que modificaba además las medidas alternativas para favorecer, una vez más, el impulso de los centros especiales de empleo.

Este devenir, el eterno aplazamiento de la regulación, fruto en gran medida de tensiones internas dentro del sector de la discapacidad y de posturas proteccionistas, y la paralela y constante demanda de quienes realmente lo estaban desarrollando llevaron finalmente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a impulsar un proceso de consenso, a través del CERMI, pero con la implicación de casi todas las partes interesadas, aunque no todas tuvieran la misma capacidad de influencia sobre el resultado final.



El resultado fue la realización de varios borradores en un proceso que duró unos tres años. Finalmente, el esperado decreto ha visto la luz, si bien con algunas “limitaciones funcionales”, pero sin duda será aceptado e impulsado tanto o más que otras normas, se le proporcionarán los apoyos necesarios para que llegue a desarrollarse en plenitud y se tratará de suplir en lo posible sus carencias.

El feliz acontecimiento

De cualquier manera, y como cualquier buena familia, el nacimiento de este real decreto supone una enorme satisfacción. Y es que, tras la larga espera, el ECA deberá afianzarse e implantarse de forma amplia en las organizaciones, como ha ocurrido en otros países europeos tras su regulación y apoyo económico. Somos conscientes de sus limitaciones, como se analizarán más adelante, así como de su importancia para abrir puertas de acceso al mercado laboral ordinario a las personas con discapacidad.

¿A quién se parece?

Cuando se comunica a familiares y amigos que el real decreto ya está aquí, todos se preguntan cómo es y se les envía la foto (en este caso, el PDF del *BOE*) para que le saquen los parecidos. Así que, ¿cómo es? El Real Decreto 870/2007, del 2 de julio, define el ECA como un “conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes”.

Parece en cierto modo contradictorio que, por un lado, tanto la definición como las acciones (véase el cuadro 1) contemplen labores de orientación y de acercamiento, mientras que, por otro, sólo se recoja la financiación del preparador laboral, lo que excluye a otros profesionales implicados, y solamente durante el período de contrato del trabajador apoyado (como explicaremos más adelante) sin financiar acciones previas.

El empleo con apoyo se fundamenta en un conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo prestadas por preparadores laborales especializados

El contrato del trabajador apoyado debe hacerse en una empresa ordinaria por un plazo mínimo de seis meses y la financiación cubrirá desde ese mínimo de seis meses hasta un año, prorrogable a un máximo de dos o a treinta meses excepcionalmente para situaciones de especial dificultad. Esto limita el desarrollo de estructuras de seguimiento estables y encorseta la realidad de muchas personas que acceden a puestos de trabajo por tiempos determinados, que los pierden o cambian de empleo, que sufren situaciones vitales traumáticas o que simplemente se echan novio o novia y se desestabilizan en su puesto de trabajo, ya que estas situaciones no entienden de plazos máximos.

Trabajadores objeto del programa

Los trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral a los que van destinados estos programas son los siguientes:

- a) Trabajadores con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual superior al 33%.
- b) Trabajadores con discapacidad física o sensorial superior al 65%.
- c) Trabajadores sordos y con discapacidad auditiva, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, que a efectos del tiempo mínimo de atención tendrán la misma consideración que los trabajadores que presentan las circunstancias descritas en el artículo 7.2.c).

De entrada, parece erróneo dejar fuera de esta regulación a algunos grupos de personas con

Cuadro 1

Acciones del ECA

Las acciones que contempla el Real Decreto de Empleo con Apoyo son las siguientes:

- Orientación, asesoramiento y acompañamiento a la persona con discapacidad, elaborando para cada trabajador un programa de adaptación al puesto de trabajo.
- Labores de acercamiento y ayuda mutua entre el trabajador beneficiario del programa de empleo con apoyo, el empleador y el personal de la empresa que comparta tareas con el trabajador con discapacidad.
- Apoyo al trabajador en el desarrollo de habilidades sociales y comunitarias, de modo que pueda relacionarse con el entorno laboral en las mejores condiciones.
- Adiestramiento específico del trabajador con discapacidad en las tareas inherentes al puesto de trabajo.
- Seguimiento del trabajador y evaluación del proceso de inserción en el puesto de trabajo. Estas acciones tendrán por objeto la detección de necesidades y la prevención de posibles obstáculos, tanto para el trabajador como para la empresa que le contrata, que pongan en peligro el objetivo de inserción y permanencia en el empleo.
- Asesoramiento e información a la empresa sobre las necesidades y procesos de adaptación del puesto de trabajo.

discapacidad para los cuales el empleo con apoyo se muestra igualmente eficaz y más aún cuando el decreto, siguiendo acertadamente las pautas ya establecidas desde el programa ECA

Caja Madrid (desarrollado por Obra Social de Caja Madrid, diseñado y gestionado por el INICO y que contó con el asesoramiento de la AESE en su diseño), incorpora una financiación diferenciada en función de las necesidades de apoyo, que bien podía haber incluido a todos.

Denota, asimismo, una falta de perspectiva ignorar aquí a otros grupos en riesgo de exclusión con los que se está trabajando también en este sentido. Queda la duda de si la redacción de la disposición adicional primera, que se refiere al grupo C anterior, dice realmente *tendrán*, lo que supone que a todos se les considera como grupo B, o si quiso decir *tengan*, lo que supone un acceso condicionado.

Tipos de contrato

Los contratos de trabajo admisibles en este programa han de ser de al menos el 50% de la jornada máxima legal, lo cual deja fuera a algunos colectivos para los cuales los contratos por horas pueden ser un recurso real y aparecen casos en los que existen serias dificultades para acceder a

El empleo con apoyo tiene por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario

otras posibilidades contractuales (personas con autismo, algunas situaciones de enfermedad mental, etc.). Para los trabajadores que provengan de un CEE, el decreto deja en manos del convenio colectivo la regulación de su excedencia, que actualmente sería de un año (artículo 55.4 del convenio colectivo del sector).

Las fundaciones y ONG que tengan por objeto social el empleo de personas con discapacidad, que tengan experiencia acreditada y que dispongan de preparadores y recursos de apoyo podrán promover programas de empleo con apoyo que serán subvencionables. Las



experiencias en las que no exista subvención podrán ser desarrolladas por quien quiera.

En este ámbito, queda pendiente determinar quién (¿servicios autonómicos de empleo?) y cómo se acredita la experiencia. A ellos pueden sumarse los CEE y las propias empresas que dispongan de los preparadores y los recursos de apoyo adecuados. En cualquier caso, esta actividad se desarrollará sin cobrar a trabajadores o empresas.

Los preparadores laborales que podrán financiarse con este programa deberán tener una titulación mínima de Formación Profesional de grado medio con al menos un año de experiencia.

El decreto no contempla la financiación de otros profesionales que son igualmente imprescindibles en el proceso, como son los encargados de llevar a cabo la valoración y orientación, la búsqueda de empleo, etc. El número de preparadores se establece acertadamente en función del porcentaje mínimo de jornada (hipotético y siempre discutible) que cada preparador dedicaría a cada trabajador según su necesidad de apoyo, como planteaba ya el programa ECA Caja Madrid.

Por tanto, la jornada de un preparador podría dividirse de la siguiente manera:

- 1/3 en el caso de trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.
- 1/5 en el caso de trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual con un grado de

minusvalía reconocido igual o superior al 33% e inferior al 65%.

- 1/8 en el caso de trabajadores con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.

Ha de tenerse en cuenta si el profesional pertenece a una unidad de apoyo de los servicios de ajuste personal y social de un CEE. Se computan a este efecto los trabajadores en el CEE en esa unidad.

Subvenciones y financiación

Con respecto a las subvenciones, a las que se podrá acceder en concurrencia competitiva y según disponibilidad de fondos, se podrán dedicar exclusivamente al pago de contratos y seguridad social de los preparadores laborales. Esto limita las posibilidades de estructuración y desarrollo de los servicios de empleo con apoyo.

El aspecto positivo es la aplicación de un modelo de financiación diferenciado que aportaría 6.600 euros anuales por cada trabajador incluido en el grupo A, 4.000 euros anuales por cada trabajador incluido en el grupo B y 2.500 euros anuales por cada trabajador incluido en el grupo C. Estas cuantías, que inicialmente parecen adecuadas, se reducirán proporcionalmente en función de la duración del contrato, así como en función de su jornada si es a tiempo parcial.

Esta circunstancia previsiblemente generará una serie de problemas administrativos y una reducción real de las posibilidades de financiación de los programas que, en muchos casos, llevará a las organizaciones a valorar si es idóneo solicitar las ayudas en función de esfuerzo que conlleve el proceso.

La experiencia en ECA Caja Madrid, como ejemplo, llevó a otorgar el 100% de la cuantía subvencionable cuando se acreditaran seis meses de contrato sin reducción porcentual de ningún tipo.

Y de mayor me gustaría que fuera...

El sueño de muchos padres (y que, en este caso, muchas personas han aportado para alcanzar

El contrato del trabajador apoyado debe hacerse en una empresa ordinaria por un plazo mínimo de seis meses y la financiación cubrirá desde ese mínimo de seis meses hasta un año, prorrogable a un máximo de dos o a treinta meses excepcionalmente



este feliz evento) es que su hijo sea futbolista, ingeniero o médico, o, al menos, que, “sea lo que sea, sea feliz”. En este caso, el mayor deseo es que “sea útil”.

Sin embargo, puestos a soñar, sería interesante que “de mayor” fuera previsor y contemplara claramente un apoyo continuado a los trabajadores. Las necesidades de apoyo de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo pueden variar; es posible que disminuyan con la experiencia, pero en otros momentos pueden incrementarse, fruto de diferentes circunstancias que no responden a limitaciones temporales de 24 ó 30 meses. Este tema habrá que afrontarlo asignando cuantías diferenciadas a las fases de apoyo y mantenimiento, que habría que acotar de alguna manera.

También debe ser tolerante y admitir en el programa a personas con cualquier tipo de discapacidad reconocida, incluso a personas en situación de desventaja social. Para ello, será necesario que se realice una correcta definición de los tramos de financiación por necesidad de apoyo, especialmente en los colectivos en situación de desventaja social.

Asimismo, debe ser generoso, sin reducir sus ayudas y realizar ajustes a la baja, dejando a niveles mucho más bajos unas cuantías que, a priori, parecen buenas. Además, sería recomendable que reconociera que los contratos por horas son también trabajo (en ocasiones, el único factible) y que valorara el acceso al empleo ordinario no sólo por sus efectos como un bien en

Las subvenciones se podrán dedicar exclusivamente al pago de contratos y seguridad social de los preparadores laborales

sí mismo (que lo es), sino también como la apertura de un abanico de nuevas posibilidades.

Ojalá sea diligente y aplique criterios de calidad de empleo con apoyo, mediante una evaluación clara de sus efectos y una financiación que se base en resultados reales y efectivos. De esta forma, se asegurarán los estándares mínimos que ya se consensúan en el ámbito internacional.

Finalmente, debería ser inteligente y aprender de quienes han realizado ya parte del camino y acumulan experiencia, porque atrevidamente se lanzaron a suplir lo que era una carencia. En este sentido, el programa ECA Caja Madrid, tras tres años de desarrollo y unos resultados realmente significativos, se replantea ya su futuro. Su desarrollo es ahora tan necesario como lo era en su inicio debido a las limitaciones y carencias del nuevo real decreto, al crecimiento de la demanda del programa y a que previsiblemente se incrementará como resultado del real decreto, por su afán de acreditar calidad y eficacia de los servicios, por su oferta abierta y por la voluntad de sus promotores, que siempre ha sido la de impulsar el acceso al empleo ordinario de quienes muestran más dificultades. ■