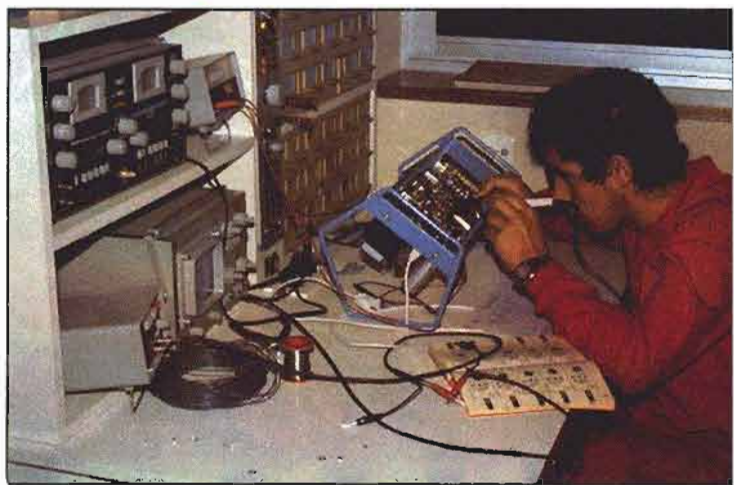


Situación actual en Europa y recomendaciones de la OIT acerca de la reintegración social de los accidentados de trabajo*



El presente artículo es el resumen de un trabajo más amplio, realizado mediante una beca de investigación de la Fundación MAPFRE, que bajo el título «Situación actual en Europa y recomendaciones de la OIT acerca de la integración social de los accidentados de trabajo», será editado en breve y cuyo objetivo principal ha sido el conocimiento de las medidas de integración social de los minusválidos en Europa, sin tener en cuenta las causas de su minusvalía, con especial énfasis en la formación como una de las medidas de reintegración social que potencia el desarrollo y utilización de las capacidades residuales del sujeto.

En casi todos los países estudiados, los del área de la CEE y países escandinavos, se han observado los principios de normalización e integración que tienden a integrar a los minusválidos en acciones formativas normalizadas en centros ordinarios, aunque en muchos casos se debe recurrir a centros especiales o programas individualizados.

Una de las vías de promoción e integración social de los minusválidos es a través de la obtención de un empleo

adecuado. Teniendo en cuenta los índices actuales de desempleo en toda Europa y en especial en los países del sur, es necesario conseguir que la formación profesional que reciban los minusválidos sea de una alta cualificación, para que puedan competir con el resto de los trabajadores. Además habrá que completar ésta con ayudas de toda índole, para favorecer esta integración social. El que además de una buena formación profesional se necesiten ayudas estatales o de la sociedad, se desprende de la definición que da la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la que distingue entre lesión, que es una condición individual; impedimento funcional a consecuencia de la lesión, y minusvalía, que es la consecuencia social de la lesión y, por consiguiente, «la que desplaza a los individuos de su entorno».

Previamente al estudio de la situación de la formación profesional en algunos países europeos, hemos creído conveniente establecer un marco de referencia de los organismos internacionales más representativos, haciendo mención especial en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estas recomendaciones vendrán reflejadas en el primer apartado.

JUAN ANTONIO LEON SANZ
M.ª DEL CARMEN
DE LA NOCEDA MONTOYA
Instituto Nacional de Empleo

* Trabajo resumen de la Beca de Investigación concedida por Fundación MAPFRE.



La evolución de la legislación en Dinamarca, en materia de Formación Profesional, está enmarcada en la tendencia general de Integración y Normalización. Antes de establecer a los minusválidos un programa de Reinserción Social, pasan por un Centro de Orientación y Evaluación, diseñado con arreglo al recomendado por la OIT, para la evaluación de aptitudes y orientación de la Formación Profesional. La integración es elevada, no siendo necesario la reserva de puestos de trabajo en las empresas, ya que existe una gran mentalización en el empresario.

Organización Internacional del Trabajo OIT

La Organización Internacional del Trabajo, creada en 1919, y cuyo Estatuto de Organismo Especializado se le concedió en 1946, ha sido elegida entre los demás organismos (OMS, UNESCO, etc.), porque entre sus principios fundamentales está el de conseguir una igualdad de oportunidades en los campos profesional y educativo. La aportación de este organismo se ha manifestado a través de Convenios, Recomendaciones y Resoluciones. Los Convenios deben ser observados por los Estados miembros,

una vez ratificados y transformados en leyes o acuerdos, incorporados a la legislación propia de cada país. Los Estados miembros también deben poner al corriente al director general de las medidas tomadas al respecto.

En cuanto a Convenios, hemos recogido varios que afectan a las prestaciones de Seguridad Social, para enmarcar las ayudas a los minusválidos en un sistema de Seguridad Social, que es el medio que tienen los países para canalizar las ayudas a estas personas.

El Convenio 102 instituye un sistema de Seguridad Social y establece las prestaciones de invalidez en sus artículos 53 a 58. El Convenio 128, relativo a prestaciones de vejez e invalidez.

Las Recomendaciones que más interesan son: la 88 sobre formación profesional de adultos, con inclusión de minusválidos, sobre todo, el Capítulo V, artículos 26 a 34 que se refiere a formación y readaptación de minusválidos.

La Recomendación 99, centrada ex-

En Alemania, en la base del «leitmotiv» del derecho a la reinserción (reinserción, mejor que pensión), se encuentra la preocupación de mantener lo más baja posible la cifra de las personas que dependen económicamente de los seguros sociales o de los fondos públicos.

clusivamente en la adaptación y readaptación profesionales de los minusválidos, define el proceso de la readaptación profesional y funda los principios de acceso al empleo.

La Recomendación 150, sobre orientación profesional, en realidad una recapitulación de la 88 y 99, resume toda la información y directrices sobre el tema.

Además hay varias resoluciones sobre la readaptación profesional, instando y animando a los Estados a prestar servicios especiales de asistencia y a promover oportunidades para la conservación de un empleo adecuado por parte de los minusválidos.

ALEMANIA

El sistema de integración de los minusválidos se ha desarrollado en un conglomerado de distintas legislaciones no coordinadas y basándose en principios diferentes. La reinserción se inscribe en este sistema estructurado establecido en épocas y en proyectos distintos y, por tanto, cuenta con servicios y organismos de ayuda diferentes. El Estado federal ha intentado reducir estas desigualdades por medio de una serie de leyes y programas. El programa de 1970 para promoción de minusválidos marca una etapa decisiva al acentuar, sobre todo, toda la importancia de la integración profesional. En el marco de este programa la Ley 30-IV-74 constituye una base importante para la readaptación, definiendo como derechos el beneficiarse de un empleo adecuado, protección especial ante el despido y derecho a representación.

Formación profesional: Hay una serie de organismos que dispensan y facilitan a los minusválidos la formación e inserción en el trabajo.

1. Oficinas de promoción profesional.—Son instituciones de enseñanza dedicadas a la readaptación profesional de adultos minusválidos que ya han ejercido un oficio y reciben allí una segunda formación. La parte práctica de la formación la asegura la empresa escuela, sociedad creada con el fin de dispensar una formación profesional inicial y continua con carácter práctico en las profesiones comerciales.

2. Oficinas de formación profesional.—Instituciones de enseñanza fuera de la empresa que dispensan una formación inicial a los minusválidos.

3. Talleres protegidos.—Organismos creados por la Ley 30-IV-74, cuya finalidad es reintegrar en un empleo, garantizando trabajo y readaptación.

Ayudas: La Ley sobre armonización de la reinserción ha mejorado las prestaciones de readaptación en el terreno médico y profesional. Entre algunas, figuran las de estímulo profesional, que comprenden ayudas para la orientación y formación profesional para la obtención y conservación de un empleo, perfeccionamiento y reciclaje. El subsidio de transición establece el 80 por 100 del salario bruto durante la formación.

En la base del «leitmotiv» del derecho a la reinserción en Alemania (reinserción mejor que pensión), se encuentra la preocupación de mantener lo más baja posible la cifra de las personas que dependen económicamente de los seguros sociales o de los fondos públicos.

BELGICA

Hay una falta de coordinación en la política de reinserción social de minusválidos que ha pretendido paliar la Ley especial de 8-VIII-1980, al intentar



coordinar las medidas y prestaciones desde el punto de vista nacional y en el marco de las nacionalidades. La ayuda a los minusválidos está muy diversificada, de tal manera que una misma ayuda puede concederse por una serie de organismos basados en diferentes leyes.

La finalidad de esta ley es la de dar a cada persona el derecho a asegurar su readaptación en el mundo del trabajo y establecer un programa de reclasificación social a todos los que se puedan integrar en el mundo laboral.

La institución especializada es el Fondo Nacional de Reclasificación Social de Minusválidos (FNRS), cuya misión es coordinar las actividades existentes, cooperar con las instituciones y organismos y programa la readaptación y reclasificación social.

Formación profesional: La formación está asegurada por los organismos especiales de educación, a través de las siguientes vías:

— Educación escolar en diversas instituciones normales.

— Centros especiales.

— Contratos de aprendizaje en la industria. Son contratos especiales para la readaptación de minusválidos, realizados entre ellos y la empresa, supervisado por el FNRS y en los que se asegura la formación e integración en el mundo laboral; teniendo en cuenta la capacidad residual del trabajador y su progreso en la formación.

— Contratos de formación con un centro de formación profesional acelerada.

— Contratos de formación en centros de formación profesional especialmente adaptados a minusválidos.

Ayudas: Durante el período de formación profesional, el minusválido puede recibir un subsidio y/o complemento de remuneración, intervención en los gastos de estancia, desplazamiento, formación, material didáctico, etc. Además, hay una garantía de préstamos y ayuda material para gastos suplementarios. Los centros que se ocupan de la formación, obtienen también ayudas para adaptación de puestos de trabajo y ayudas en las cargas sociales.

DINAMARCA

Dinamarca es uno de los países más avanzados de Europa, en cuanto a la integración social de los minusválidos físicos; entre otros países Dinamarca es uno de los que ha adoptado la Resolución de 1973 del Consejo de Europa, sobre la Normalización e Integración de los Minusválidos, en lo relativo a la formación profesional y empleo.

En 1974 se publica la Ley (6/74), que marca una gran coordinación entre los distintos servicios y a la vez una mayor descentralización, en favor de las regiones y municipios. La evolución de la legislación en materia de formación profesional, está enmarcada en la tendencia de integración y normalización.

En cuanto a las atenciones o prestaciones a los minusválidos, y antes de establecerles un programa de inserción social, pasan por un centro de Orientación y Evaluación, diseñado con arreglo al recomendado por la OIT, para la evaluación de aptitudes y orientación de la formación profesional.

La integración es elevada, ya que el 75 por 100 de los alumnos que reciben ayudas especiales, asisten a cursos normales. En cuanto al empleo no es necesario la reserva de puestos de trabajo en las empresas, ya que existe una gran mentalización en el empresario.

En Dinamarca se presta mucha atención a la formación del profesorado especializado, habiéndose elaborado un estudio de necesidades sobre la Formación Pedagógica Especial. Este estudio determina tres niveles: Iniciación, formación del profesorado y formación del pedagogo diplomado especializado.



Actualmente la formación del profesorado está a nivel de introducción de la pedagogía especializada. Esta formación es impartida por el Ministerio de Educación.

FINLANDIA

Aunque Finlandia no llega al grado de integración conseguido en los países escandinavos, está muy próximo a ellos. Entre las principales medidas de inserción social de los minusválidos físicos, tenemos las siguientes:

— Existe un gran volumen de legislación sobre rehabilitación. Al tener como principio la normalización, todas las leyes están relacionadas con la rehabilitación y asistencia a los minusválidos.

— La tendencia de la rehabilitación se apoya en los tres principios, que a continuación se indican: Integración, normalización y prevención de minusvalías.

— Alta participación de las organizaciones voluntarias. El Gobierno apoya a estas organizaciones.

La tendencia en formación profesional es hacia programas más adaptados a las necesidades concretas y prestaciones más individualizadas, siendo la financiación de la capacitación profesional con cargo a los municipios, y cuenta también con subvenciones del Gobierno.

El Ministerio de Educación presta los servicios de formación profesional, siendo por cuenta del Ministerio de Trabajo los servicios de asesoramiento profesional y de colocación.

FRANCIA

El primer texto conjunto relativo a los minusválidos desde un punto de vista colectivo, ha sido la Ley núm. 75-534 de 30-V-1975 y se traduce en una forma de toma de conciencia de los deberes de la sociedad hacia estas personas. La ley se llama «de orientación en favor de los minusválidos» y su objetivo es lograr la integración profesional de éstos, centrándose en los siguientes puntos básicos: 1) superación de las minusvalías y readaptación funcional y profesional; 2) adecuación de empleos convenientes; 3) garantizar un mínimo de recursos. La entrada en vigor de esta ley marco se va haciendo progresivamente.

La orientación profesional la lleva a acabo las Comisiones Técnicas de Orientación y Reclasificación Profesional (COTOREP), cuya función es la evaluación de la minusvalía y la orientación. Una vez evaluado, establece un programa de formación y asigna ayudas o subsidios, ya que tienen poder de decisión en materia de orientación y de prestaciones. Además de las COTOREP están los centros de preorientación, para evaluar las capacidades residuales y los equipos de preparación y seguimiento, que facilitan el acceso a la vida profesional mediante la información a las empresas.

La formación profesional tiende a asegurarse en centros ordinarios, siempre que sea posible, pasando por contratos empleo-formación, cursos en las empresas y contratos de reeducación, al llegar a la vida activa; en el caso de no poder integrarse en centros ordinarios, existen organismos especializados, como son los centros AFPA (Asociación para la Formación Profesional de Adultos); centros de reeducación profesional dependientes de la Seguridad Social, centros privados, centros de ONAC (Oficina Nacional de Antiguos Combatientes).

La inserción en la vida profesional cuenta con el apoyo de la Agencia Nacional para el Empleo y también mediante el trabajo protegido.

Se pueden encontrar un sinnúmero de ayudas, subsidios de educación, primas de incitación, garantía de recursos, etc., y a pesar de todo, la verdad es que las medidas que regulan la formación y las ayudas están inconexas. Las posibilidades de formación son insuficientes y los centros de

preorientación han comenzado muy recientemente.

GRECIA

En Grecia el nivel de integración social de los minusválidos físicos, se puede considerar en un nivel inferior respecto a Europa Occidental y a los países escandinavos. Asimismo se observa un menor número de medidas de integración o de las prestaciones existentes.

La Ley sobre la Reinserción Profesional de los Minusválidos data de 1979, siendo una de las primeras medidas legislativas sobre la formación profesional de los minusválidos.

Para la integración de las personas minusválidas en la sociedad, se han establecido las medidas siguientes:

— Formación profesional en instituciones especializadas y complementariamente en centros de formación profesional del organismo de empleo.

— Obligatoriedad de darles empleo en los servicios públicos y administraciones locales, aunque por el momento es más a nivel legislativo.

— Adecuación de los puestos de trabajo, para que se correspondan a sus cualificaciones y aptitudes.

Está previsto por el Organismo de Empleo de la Mano de Obra (OADE), cubrir parte de los costos a las empresas que dan ocupación a trabajadores minusválidos, como pueden ser las adaptaciones ergonómicas de los puestos de trabajo.

HOLANDA

La asistencia a los minusválidos comenzó como una actividad benéfica de carácter privado después de la segunda guerra mundial; fue entonces cuando se planteó la política de asistencia a los minusválidos, prestando mayor atención a la integración social que a la admisión en centros asistenciales. En el campo de la rehabilitación existe un sistema dualista, el Gobierno desempeña la función de coordinación, consejo y financiación, pero las prestaciones corren a cargo de las organizaciones privadas. El proporcionar empleo adecuado es tarea de las autoridades públicas.

Aunque los estudios realizados sobre el tema presenten a Holanda como un paraíso social para los grupos marginados, y a pesar del elevado nivel de



bienestar social, existen muchas deficiencias en el campo de la asistencia a los minusválidos. Las disposiciones legales, aunque numerosas, no se hallan coordinadas entre sí ni integradas en un sistema coherente, sino que son el producto de leyes ocasionales. No hay un texto legal único que regule la formación o la rehabilitación de los minusválidos.

Formación profesional.—No hay regulación definida y concreta, ya que existe el principio de «normalización»: se trata de integrar a los minusválidos de la manera más completa posible en el sistema general de formación.

La orientación profesional se lleva a cabo en las Oficinas Regionales de Trabajo y agencias o instituciones privadas que se benefician de subvenciones del Estado. Hay asociaciones profesionales que, en virtud de la ley de seguro de incapacidad, acogen a algunas personas para mantener, restablecer o promover su capacidad de trabajo.

En muchos casos la formación se realiza dentro de la empresa, donde se establecen servicios de reentrenamiento para los propios trabajadores. Otras veces se lleva a cabo en talleres protegidos, donde simultáneamente se les facilita la formación profesional y se mejora su capacidad de trabajo.

La colocación se realiza a través de las Oficinas Generales de Empleo que cuentan con expertos en materia de colocación especial.

Existen ayudas durante la reeducación en la empresa, para transporte, y adaptaciones en las instalaciones.

ITALIA

Italia está más avanzada que Grecia, y, en general, que los países mediterráneos, pero respecto al resto de los demás países europeos está más

trasada, en la integración social de los minusválidos.

El Instituto Nacional de Seguridad contra los Accidentes de Trabajo, es el Organismo encargado de la readaptación y reeducación profesional.

La legislación italiana ha evolucionado del plano asistencial hacia la recuperación funcional y la reinserción social.

La Ley de 1971 prevé la integración total en la enseñanza. No obstante, los minusválidos que no pueden asistir a los cursos normales, se les facilitan ayudas especiales. En cuanto a la reserva de puestos de trabajo, la legislación señala unos porcentajes muy altos.

Los centros de reeducación funcional y los centros de recalcificación y entrenamiento, atienden a los minusválidos de cara a su reinserción al trabajo. La red de centros en Italia es muy importante, y a su vez cuentan con una gran especialización en cada una de las fases de la rehabilitación.

El sistema de formación profesional es de tipo modular, y persigue la adquisición de conocimientos profesionales en todos los niveles.

Hay una gran coordinación entre la iniciativa privada y los entes públicos.

INGLATERRA

La primera ley que regula las disposiciones relativas a los minusválidos es la Disabled Persons Employment Act de 1974, que prevé el registro de estas personas, la reserva de empleos y la organización de cursos de formación profesional. La formación es una tarea que recae en organismos oficiales, empresas y organizaciones voluntarias. El nexo de unión entre ellas es la Manpower Services Commission, bajo la responsabilidad del Departamento de Empleo. (En este país se estudian de una manera paralela la formación profesional y el empleo.)

Formación profesional La Manpower Services Commission (MSC), organismo autónomo, proporciona ayuda y posibilidades de encontrar un puesto de trabajo, mediante tres servicios:

— Employment Service Division, que tiene una red de instructores que ayudan a los minusválidos a encontrar empleo, dependiendo también de ellos una red de centros de reeducación para ayudar a los trabajadores a volver a trabajar después de un accidente.

— Special Programmes Division

(SPD), organiza cursos y ciclos para adultos que no han tenido una formación inicial.

— Training Services Division (TSD), esta sección de formación gratuita se ofrece a las personas que buscan una especialización para mejorar sus perspectivas de empleo.

En el sector privado es en donde recae la mayor responsabilidad para asegurar que los trabajadores reciban una formación. El papel del Gobierno es promover una educación adecuada creando un clima económico y un soporte jurídico que estimule a las empresas a analizar y encontrar sus propias necesidades de formación.

En el caso en que una persona no pueda seguir los cursos de formación, o no pueda formarse en la empresa, la MSC subvenciona sus estudios en centros de formación en régimen de internado, de iniciativa privada, son los Residential Training Colleges, con talleres de trabajo con alojamiento para minusválidos más graves.

Las personas minusválidas tienen derecho a recibir prestaciones, ayuda médica y cursos de readaptación profesional.

LUXEMBURGO

La legislación luxemburguesa prevé el derecho al trabajo de todos los minusválidos y la orientación escolar y profesional, formación y empleo, como una obligación nacional.

No hay una legislación específica sobre la formación profesional de los minusválidos, teniendo éstos que acogerse a la enseñanza ordinaria o bien asistir a centros especializados en el extranjero, ya que la formación impartida en Luxemburgo no cubre todas las ramas o áreas necesarias.

La Oficina de Colocación y Reeducción de Trabajadores Minusválidos, (OTH) es la encargada de la orientación e integración profesional de éstos, evaluando las minusvalías y asegurando el empleo. Fue creada en 1959 para todos, asegurados o no. Colabora con los centros de reeducación, con organismos y asociaciones y dirige todas las actividades de los poderes públicos relacionada con los minusválidos.

La formación profesional se divide en tres ciclos: Evaluación y orientación profesional, un periodo posterior de tres años con conocimientos tecnológicos y prácticas (aprendizaje) en em-

Aunque los estudios realizados sobre el tema presentan a Holanda como un paraíso social para los grupos marginados y a pesar del elevado nivel de bienestar social, existen muchas deficiencias en el campo de la asistencia a los minusválidos. No existe un texto legal único que regule la formación o rehabilitación de los minusválidos.

presas y, por último, un ciclo superior que permite el acceso a estudios superiores.

La coordinación entre la enseñanza teórica y el aprendizaje práctico la lleva una comisión compuesta por representantes del Gobierno.

Los niveles de enseñanza que pueden recibir, son los siguientes:

— Formación pre-profesional (centros especializados).

— Formación profesional pública. Algunos siguen los cursos de enseñanza secundaria técnica para obtener el certificado de aptitud técnica y profesional (CATP) o el certificado de capacidad manual (CCM).

— Formación profesional privada. En el caso de que las empresas inicien a los minusválidos en un oficio. En estos casos la OTH contribuye al salario.

— Reeducción profesional a cargo de la OTH, para aquellas personas que tienen que cambiar de profesión.

— Reeducción profesional en el extranjero. La OTH ha establecido numerosos conciertos con centros de readaptación en otros países.

NORUEGA

Al igual que Suecia y Dinamarca es uno de los países más avanzado en medidas de integración social de los minusválidos físicos.

La rehabilitación se considera un proceso continuo que comprende: tratamientos físicos, asistencia pedagógica, asistencia social, orientación profesional, tratamiento médico-psicológico y estudio de las causas que dificultan el trabajo.

Recientemente se ha aprobado la Ley de Protección del Medio Ambiente Laboral, y está a punto de ponerse en práctica, sobre todo, en lo referente al acondicionamiento de locales y adaptación de los puestos de trabajo.

En todos los temas relacionados con la integración de los minusválidos, tiene mucha participación la Asociación Noruega de los Minusválidos (ANM). Esta Asociación exige a las organizaciones empresariales una integración real del minusválido en la vida laboral y una reserva de puestos de trabajo, adecuados a sus minusvalías.

En Noruega tiene mucha tradición la institución ubicada en Bergen, donde hay dos áreas muy definidas: Área de Diagnóstico y Evaluación y otra área de Entrenamiento y Preparación para un puesto de trabajo. Este Instituto marca la trayectoria de otros centros existentes en el país.

SUECIA

Dentro de los países escandinavos es el más avanzado de todos, en cuanto al tratamiento e integración de los minusválidos. No es necesaria una ley específica, ya que se incluyen cláusulas en las demás leyes.

El costo económico de todo el sistema es elevado, y ello indica una voluntad política de no escatimar medios en la integración social de los minusválidos. En lo posible se tiende a evitar soluciones especiales de forma que la responsabilidad de su integración recae en toda la comunidad sueca.

La formación profesional es uno de los medios para mejorar las posibilidades de empleo de los minusválidos. Esta formación se lleva a cabo en centros de enseñanzas o en centros especiales.

Tiene una gran importancia el entrenamiento y la formación del minusválido para el trabajo, dentro de las empresas, así como la integración con medidas especiales de apoyo, existiendo una buena coordinación de la enseñanza ordinaria y la especial.

El profesorado una vez terminados sus estudios tiene que realizar un año suplementario, encaminado a conseguir una gran capacidad en la enseñanza individualizada.

Hasta la fecha ha tenido más éxito el empleo en régimen protegido, respecto al empleo directo, lo cual hace indicar la dificultad del principio de normalización, preconizado en Suecia. ■