

# Medidas de modernización y activación relacionadas con las incapacidades laborales

Documento de debate

*Steinar Widding*

Work Research Institute

## Introducción

Este documento de debate tiene por objeto contextualizar y ofrecer un resumen del debate político a nivel europeo en relación con el problema de cómo reducir la salida anticipada del mercado laboral y el reconocimiento de la jubilación anticipada en los Estados miembros. Es un problema complejo que comprende aspectos tales como el envejecimiento de la población en Europa, los costes crecientes y el aumento consiguiente de las cargas sobre las finanzas públicas y el aumento de las tasas de dependencia. Se ha expresado la preocupación por la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de protección social.

El documento tiene por objetivo describir los aspectos esenciales del debate sobre la manera de "reorientar" la entrada a los regímenes de prestaciones de incapacidad/discapacidad hacia las medidas activas del mercado de trabajo y el empleo. Se establece como apoyo a la exploración de los elementos principales de enfoque y los marcos efectivos de apoyo a la prolongación de la vida activa y la participación social ininterrumpida. El documento describe los debates sobre cómo reducir la salida anticipada, el comportamiento inadecuado de jubilación y el aumento de las tasas de empleo de este grupo. Además, se describen las recomendaciones políticas, medidas y algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas en este campo en determinados Estados miembros.

## Parte A. El debate político nivel europeo

La UE se enfrenta a un reto importante debido al envejecimiento de la población como resultado de unas tasas de fecundidad bajas y una esperanza de vida cada vez mayor. Como consecuencia de estas tendencias, se espera una población más envejecida, con un marcado cambio en la estructura de edad tanto de la población en general como de la población en edad de trabajar, y con un mercado laboral cada vez más influenciado por patrones de actividad de las generaciones mayores de 50 años.

En un contexto donde las personas pueden vivir en promedio otros 20 años o más después de la retirada de la vida activa, aumentar la participación y retrasar su salida del mercado de trabajo será esencial para apoyar el crecimiento económico y aliviar la presión sobre los sistemas de protección social. Se ha argumentado que el problema no es la esperanza de vida superior y el envejecimiento como tal, sino más bien de un comportamiento inadecuado de jubilación y salir muy temprano del mercado de trabajo, dado el contexto demográfico (OCDE 2003).

El aumento de la participación en la fuerza laboral a través de la movilización de la oferta potencial de mano de obra de las personas inactivas tiene un papel importante que desempeñar para atenuar el impacto negativo del envejecimiento de la población sobre el crecimiento

económico. Las personas mayores de 55-64 años se espera que desempeñen un papel clave en este tema ya que representan cerca de un tercio de las personas inactivas en edad de trabajar en la UE. Actualmente, más de la mitad de las personas entre 55 y 64 años en la UE están inactivos, principalmente por motivos de jubilación, pero también por razones de salud y por motivos personales o familiares, o por la percepción (correcta o incorrecta -pero a menudo correcta como se evidencia al final de esta sección-) de que no hay trabajo disponible. Es importante señalar que la transición a la inactividad es esencialmente un camino sin retorno. Al mismo tiempo, los trabajadores mayores están sujetos a considerables dificultades si pierden su trabajo, como lo demuestran los niveles de contratación relativamente bajos y la alta incidencia del desempleo a largo plazo para este grupo de edad. (Empleo en Europa 2007).

Los problemas de salud y de discapacidad son razones importantes para la salida anticipada del mercado de trabajo. No es sorprendente que la prevalencia de la discapacidad aumenta progresivamente con la edad: las tasas de prevalencia de discapacidad en el grupo de 50 a 64 años es de alrededor del 25% en la zona de la OCDE, pero sólo el 10% en el rango 20-49 años de edad. En general, las tasas de empleo de las personas con discapacidad en edad de trabajar son significativamente más bajas en comparación a los no discapacitados<sup>1</sup>. Esto es particularmente cierto para las personas con discapacidad alta, y también en general para las personas con discapacidad mayores de 50 años y las personas con discapacidad con bajo nivel educativo. (OECD 2003).

Esto es parte del contexto en el que la protección de la discapacidad es actualmente objeto de debate en la UE, así como en el área de la OCDE. En los países ricos, se observan fuertes presiones hacia los cambios a la protección por discapacidad, en relación con la preocupación por los costes crecientes y la carga sobre las finanzas públicas. Las presiones han aumentado por la creciente preocupación por el envejecimiento demográfico, el aumento de las tasas de dependencia y la cuestión de la sostenibilidad a largo plazo. Muchos políticos se muestran preocupados por el hecho de que las tasas de sustitución de las prestaciones puedan originar desincentivos al trabajo y así socavar los esfuerzos para promover la entrada o el retorno al empleo de las personas con discapacidad. También existe el temor de que las transferencias de rentas por discapacidad pueden socavar el objetivo de reforma de las pensiones de jubilación para prolongar la vida activa, proporcionando opciones de salida anticipada. Tanto los gobiernos nacionales y organismos supranacionales como la OCDE y la UE han expresado esas preocupaciones. (Hvinden 2009:9)

En este contexto, cabe señalar que la firma y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los "Derechos de las Personas con Discapacidad" en 2007, subraya el compromiso de los Estados miembros y la UE en materia de empleo de las personas con discapacidad ( art. 27). También hace hincapié en el cambio a un enfoque basado en los derechos.

Además, la Estrategia Europea de la Discapacidad<sup>2</sup> y la Directiva marco sobre el empleo aprobada en 2000<sup>3</sup> estableció un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación para evitar que las personas en la Unión Europea sean discriminados por razones de religión, discapacidad, edad u orientación sexual. El artículo 5 de la Directiva ha creado la obligación para todos los empleadores de proporcionar una adaptación razonable del puesto de trabajo para las personas con discapacidad.

---

<sup>1</sup> Sobre todos los grupos de edad y países, las tasas de empleo de personas con discapacidad grave sólo son de alrededor de un tercio de los de la población no discapacitada, y para las personas con discapacidad moderada del 70%. En total, esto da una relación de empleo-población promedio de alrededor del 60% (OCDE, 2003:33).

- <sup>2</sup> Comunicación de la Comisión Europea sobre el establecimiento de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: Plan de Acción Europeo (COM/2003/650); Comunicación de la Comisión Europea sobre la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: Plan de Acción Europeo 2006-2007 (COM/2005/604); Comunicación de la Comisión Europea sobre la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea: el Plan de Acción Europeo 2008-2009 (COM/2007/738). Véase: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1957&langId=en>
- <sup>3</sup> Directiva 2000/78/EC

El «Envejecimiento activo» es un componente importante de la Estrategia de Lisboa, que incluye la modernización de los sistemas de protección social en la UE. Una manera de reforzar la cohesión social es aumentar el mercado de trabajo y la participación social, en particular mediante su aumento, la continua inversión en educación y formación, dirigidas especialmente a las personas poco cualificadas, y mediante la promoción de empleos de calidad. Tasas de empleo elevadas y la prolongación de la vida de activa así como la reducción del desempleo a largo plazo son formas de luchar contra la exclusión social, que es también un objetivo de la Estrategia de Lisboa. La Estrategia Europea de Empleo, un elemento clave de la Estrategia Global de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, tiene el propósito de desarrollar y poner en práctica estrategias de envejecimiento activo y abordar los principales obstáculos que afectan a la participación en el mercado laboral de las personas mayores. Las estrategias activas de inclusión<sup>4</sup> han sido reconocidas como instrumentos importantes para combatir la pobreza y la exclusión, y la crisis actual ha hecho que su aplicación sea más urgente. Para tener éxito, es necesario eliminar los incentivos a la salida anticipada del mercado laboral, fomentar el empleo de los trabajadores mayores, asegurando mejores oportunidades para trabajar más tiempo y diseñar políticas de empleo para crear más oportunidades de empleo para los trabajadores mayores.

Debido a las reformas de las pensiones y a la mejora del mercado laboral, la tasa de empleo del grupo de edad de 55 a 64 años ha aumentado en los últimos años, pasando del 36% en 1997 en la UE27 al 44% en 2006<sup>5</sup>. (Sin embargo, todavía queda por debajo del objetivo de Lisboa del 50%). El aumento previsto de la esperanza de vida - en particular, a los 60 o 65 - es visto como un factor clave de la presión demográfica futura sobre los sistemas de pensiones, lo que subraya la necesidad de aumentar las tasas de empleo entre los 55 y 64 años en las próximas décadas.

A pesar del reciente aumento de la tasa de empleo del grupo de 55 a 64 años, la participación en el mercado de trabajo de las personas mayores en Europa sigue siendo bajo según los estándares internacionales, y muchos trabajadores salen del mercado laboral a edades relativamente tempranas. Se ha argumentado que el desafío del envejecimiento demográfico y su impacto sobre la fuerza de trabajo requerirá una aplicación mayor de estrategias integradas que las realizadas hasta la fecha. Se requieren medidas tanto sobre el mercado de trabajo como en el puesto de trabajo, cuyo objetivo sea mejorar la calidad del empleo, hacer hincapié en la integración de los trabajadores de más edad y mejorar su empleabilidad, así como cerrar las rutas para la salida anticipada del mercado de trabajo.

---

4

5

Las lecciones aprendidas de países con una aplicación relativamente buena en esta materia, indican que algunos factores clave del éxito son: un enfoque global, amplio consenso social, participación y compromiso de los interlocutores sociales y otras partes interesadas. Un enfoque de ventanilla única es útil para los empleadores dispuestos a contratar trabajadores de más edad con discapacidades. El empresario debería saber dónde acudir. Ese punto de contacto "debería tener una visión general de todas las medidas de apoyo disponibles y canalizar a los usuarios a las organizaciones apropiadas. Debería implicar a todos los agentes sociales para evaluar y actualizar los requisitos legales pertinentes, financiación, servicios de apoyo, etc. El servicio de ventanilla única debe ser conocido en el mundo de los negocios, así como en el colectivo de personas con discapacidad y tener una publicidad adecuada<sup>6</sup>.

Los Estados miembros de la UE han desarrollado diversas respuestas estratégicas al envejecimiento de la población y su impacto sobre el mercado de trabajo. Varios han adoptado programas de reformas sustanciales de la pensión y de los sistemas de prestaciones, otros han fortalecido sus esfuerzos, mientras que algunos otros permanecen en una etapa temprana del proceso de reforma. Además de las reformas de las pensiones, la mejora en la participación de los trabajadores de más edad en procesos de formación continua, la promoción de una mejor salud en el puesto de trabajo, las mejoras en los servicios públicos de empleo, y la aplicación de una legislación más estricta de prohibición de la discriminación por edad en el empleo y las campañas de sensibilización de la edad han sido algunos de los enfoques recientes utilizados por cierto número de Estados miembros.

Los primeros 1970 experimentaron tasas de desempleo persistentemente altas, por lo que muchos países europeos introdujeron planes de jubilación anticipada, que redujeron las tasas de empleo en el grupo de edad de 55 a 65 años. Esta estrategia de reducción de las tasas de actividad desarrollada en cada período de aumento del desempleo, se repitió comienzos de los 80 y de los 90. Este modelo de jubilación es cuestionado ahora. Los países del continente tienen que pasar de la cultura de una "salida anticipada" a una "política de envejecimiento activo". (Gould y Saurama, 2004, citada en la Sterdyniak 2007)

Las prestaciones de salida anticipada (sobre todo los regímenes especiales de jubilación anticipada para determinadas profesiones, el desempleo y las pensiones de invalidez) tienden a ser una de las vías principales de salida del mercado de trabajo. El reconocimiento de estas prestaciones abarca, a menudo, alrededor del 20% de la población entre 55 y 64 años. Se argumenta que reducir el reconocimiento de diversas prestaciones antes de acceder a la pensión obligatoria puede proporcionar una importante contribución al objetivo de promover la prolongación de la vida laboral. Por lo tanto, esto se contempla como un elemento clave para lograr mayores tasas de empleo de las personas entre 55 y 59 años y por tanto de los trabajadores mayores conjunto<sup>7</sup>.

Hay que señalar que la reciente mejora en la situación laboral del colectivo entre 55 y 64 años es ligeramente diferente entre los grupos de población, revelando un progreso más lento para algunos grupos (hombres contra mujeres, con mayor nivel educativo respecto a los de bajo nivel). Se ha expresado la preocupación de que un avance más lento como podría debilitar la adecuación futura y la viabilidad de las pensiones, como el futuro nivel de las pensiones que dependen de los derechos de pensión acumulados durante toda su vida profesional.

Se ha argumentado con respecto a la salida anticipada del mercado de trabajo que el objetivo debería centrarse en estos grupos donde el progreso es más lento. No obstante, la mayoría de los Estados miembros están llevando a cabo, actualmente, reformas para adaptar estos sistemas y reducir el reconocimiento de las jubilaciones anticipadas. Estas reformas se centran en el diseño de prestaciones por desempleo y de jubilación anticipada y en el acceso a las pensiones de invalidez y procesos de rehabilitación.

Si bien las tendencias recientes en el reconocimiento de estas prestaciones muestran una disminución, en cierto número de Estados miembros la tendencia es crecimiento. Teniendo en cuenta los altos niveles actuales de reconocimiento de estas prestaciones y la caída significativa de las tasas de empleo desde los 55 años de edad, se argumenta que se necesitan medidas ulteriores en una serie de Estados miembros con el fin de lograr reformas más sistemática de estos regímenes y reducir significativamente el duración del período entre el final del último empleo y el reconocimiento de una pensión obligatoria. Alrededor de la mitad de los Estados miembros se encuentra en proceso de desarrollo de nuevas medidas de reforma para adaptar mejor el diseño de estos regímenes<sup>8</sup>. En el debate se ha subrayado que tales pasos de reforma deben también ser parte de un enfoque holístico para crear oportunidades laborales para los trabajadores de más edad y los menos cualificados, colectivos con menos posibilidades de empleo. La capacitación y actualización de conocimientos es vista como una parte vital de esta estrategia, así como la prevención de la jubilación anticipada mediante el fortalecimiento de la prevención y la mejora de la salud laboral y seguridad en el puesto de trabajo.

En un estudio sobre la adaptación del puesto de trabajo para personas con discapacidad a partir de 2008<sup>9</sup>, se observó que “aunque la mayoría de los países establecen cuotas de empleo para personas con discapacidad, el desempleo en este colectivo sigue siendo un problema importante. Estas personas también tienen mayor dificultad para obtener un contrato de trabajo indefinido”. La adaptación del puesto de trabajo para los empleados con discapacidad facilita a las empresas contar con una fuerza laboral mayor en un contexto de envejecimiento y así contribuir a la prevención de la jubilación anticipada y generar oportunidades tanto para demandantes de empleo con necesidad de adaptación del puesto de trabajo como para facilitar la permanencia en el empleo.

El mismo estudio identificó algunos factores clave que parecen facilitar la integración sostenible de las personas con discapacidad en un mercado de trabajo abierto. Los factores importantes de carácter interno de la empresa son: el compromiso en la gestión, la participación del personal, la existencia de estructuras que permitan establecer responsabilidades claras y la consulta de expertos. Factores importantes de carácter externo para la empresa son: el apoyo público complementario, la prestación de servicios adecuados y la experiencia, la disponibilidad de apoyo financiero, la flexibilidad de las medidas de apoyo público y los reglamentos adaptables.

Sobre la base de los factores clave, el estudio ha identificado algunos campos de intervención en relación a como las políticas europeas y/o nacionales deberán mejorar y adaptarse mejor a las necesidades de empleadores y empleados para fomentar la idea de ajustes razonables. Estos campos son:

- Los servicios de apoyo personalizados deben estar disponibles, al mismo tiempo que su diseño debería implicar a las ONG y a todos los agentes sociales que representan los intereses de las personas con discapacidad.
- Proporcionar financiación flexible para realizar una adaptación razonable, así como la financiación general para compensar las posibles caídas de productividad.
- Instrumentos del mercado de trabajo para apoyar la integración de personas con discapacidad en el mercado de trabajo debe tender a minimizar el riesgo de la empresa y la persona en cuestión (por ejemplo, períodos de prueba más dilatados, modelos de empleo combinados con el apoyo de organizaciones no gubernamentales).
- Creación o mejora de ventanillas únicas implicadas en todas las cuestiones referidas a la integración de las personas con discapacidades y su adaptación general, y proporcionar una visión general de todas las medidas de apoyo disponibles.
- Poner en marcha medidas de sensibilización con difusión de ejemplos de buenas prácticas, información práctica e incentivos (incentivos financieros y otros efectos positivos para las empresas).

### **Las reformas recientes para evitar la salida anticipada del mercado de trabajo**

Las prestaciones de jubilación anticipada son un factor clave de salida del mercado de trabajo, ya que afecta en torno al 20% de la población de 55 a 64 años<sup>10</sup>. Su adaptación, mediante la reducción del reconocimiento (o de su amplitud) de las diversas prestaciones de salida anticipada antes de acceder a una pensión obligatoria, puede ayudar a promover la prolongación de la vida laboral.

Se argumenta que las reformas que se ocupan de las vías de salida anticipada del mercado de trabajo debe ser diseñados siguiendo estas líneas:

- Restringir las condiciones de elegibilidad, creando un marco adecuado para la participación continua de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, con excepciones en el caso de los empleos especialmente exigentes o peligrosos;
- Aumentar los incentivos para trabajar más tiempo para los empleados (especialmente a través de las normas fiscales) y también para los empleadores contratar a trabajadores de más edad y no recurrir a planes de abandono prematuro;
- Mejorar las oportunidades de trabajo para los trabajadores de más edad y los trabajadores discapacitados. Los aspectos importantes incluyen la mejora de las condiciones de trabajo (en particular mediante la prevención de problemas de salud), el desarrollo de medidas activas, tales como la formación o los programas específicos para ayudar a volver a entrar en el mercado de trabajo, y ofreciendo un alojamiento razonable.

Las reformas de las prestaciones especiales de jubilación anticipada están teniendo lugar en varios Estados miembros<sup>11</sup>. Algunas de las reformas tienen por objeto garantizar que los empresarios sufraguen la totalidad o al menos una parte significativa de los costes, y encontrar una forma adecuada para compensar los empleos especialmente exigentes o peligrosos. En otros Estados miembros, las normas de elegibilidad son más estrictas o consisten en sistemas cerrados. Una dimensión importante de las reformas es aminorar las condiciones de trabajo de modo que la naturaleza de la tarea será menos perjudicial para la salud de los trabajadores.

Echemos un vistazo a algunas de las reformas que se han aplicado por los Estados miembros durante los últimos años.

*Las reformas de las prestaciones por desempleo para los trabajadores mayores<sup>12</sup>*, en particular, tienen por objeto reducir las diferencias entre las condiciones de elegibilidad para los trabajadores mayores y los de la población activa total y en el desarrollo de medidas activas a fin de mejorar las oportunidades laborales de trabajadores mayores.

*Las reformas de las prestaciones de invalidez<sup>13</sup>* tienen por objeto ofrecer mejores posibilidades para combinar prestaciones y el trabajo, el reciclaje, la mejora de la adaptación de las empresas, incluidos los puestos de trabajo. También se han reforzado los incentivos tanto para los empresarios que empleen a las personas con capacidad de trabajo reducida como la revisión de incentivos para los beneficiarios para reducir las barreras al retorno a la vida laboral. La prevención de la invalidez y la rehabilitación profesional de personas con problemas de salud se considera como una importante contribución y se hace hincapié en que debe comenzar desde una edad temprana.

*Las reformas de las pensiones complementarias* están teniendo lugar en algunos Estados miembros para reducir o incluso detener el rápido reconocimiento de pensiones complementarias, reforzando las normas de elegibilidad y aumentar la concienciación de las consecuencias de la salida anticipada sobre los niveles de las prestaciones futuras<sup>14</sup>.

*Las reformas de la fiscalidad<sup>15</sup>* con el objetivo de aumentar los incentivos para los empleados a posponer o evitar la jubilación anticipada, así como aumentar los incentivos para los empleadores a contratar trabajadores de más edad. Estas reformas tienen por objetivo reducir el reconocimiento de las jubilaciones anticipadas, en especial mediante la restricción de las condiciones de elegibilidad, el aumento de los incentivos para prolongar la vida laboral y aumentar las oportunidades de trabajo para los trabajadores mayores en general y para algunas categorías de beneficiarios.

---

11

12

13

14

15

Alrededor de la mitad de los Estados miembros tienen planes de adoptar medidas adicionales de reformas de los regímenes de la salida anticipada del mercado de trabajo<sup>16</sup>. En el Reino Unido por ejemplo, hay cambios previstos en el régimen de prestaciones de invalidez para aumentar el apoyo a los solicitantes del retorno al trabajo y, además, introducir el nuevo Subsidio de Apoyo al Empleo, con el que los nuevos solicitantes tendrán que participar en nuevas entrevistas orientadas al empleo y comprometerse en actividades relacionadas con el trabajo. Otros países (como Bélgica) están planeando amplias reformas en el sector de la rehabilitación profesional estimulando la reinserción en la vida laboral de los discapacitados. Este es el propósito de complementar la limitación actual de las opciones de jubilación anticipada mediante el aumento de la edad de acceso a los distintos regímenes.

Cambios similares se han previsto por Hungría destinados a introducir nuevos incentivos en el régimen de rehabilitación así como limitar el acceso a la pensión de avanzada, aumentando el número de años de cotización exigidos. Otros Estados miembros están considerando opciones para introducir nuevos cambios de mejora del diseño de los regímenes de salida anticipada, que aún puede estar en las primeras etapas del debate político.

### **Cuestiones en el debate de la política de discapacidad**

La discapacidad fue durante mucho tiempo percibida en muchos países (especial en Europa del Este) como una característica personal, física o mental, que impide la actividad laboral en lugar de reducir su capacidad de trabajo. Sin embargo, estas actitudes han cambiado considerablemente en los últimos años. Varios Estados miembros han introducido cambios en sus regímenes de invalidez que conducen a una evaluación de la incapacidad para el trabajo más objetiva y amplia, incorporando una mayor variedad de factores a analizar y, en algunos casos se centra en la capacidad de trabajo residual, tratando de encontrar una ocupación coincidente con las condiciones personales.

Como se señaló en el estudio de la OCDE (2003), las políticas de discapacidad de la población en edad de trabajar se dirigen a un grupo numeroso y heterogéneo. Una tercera parte de este grupo tiene discapacidad severa, y las personas con discapacidades congénitas son una pequeña minoría. La diversidad de este grupo está en la raíz de la mayoría de los desafíos políticos que afrontan los responsables políticos tratando de mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad. No se dispone de un concepto y definición universales de la discapacidad, así como de instrumentos de medición comunes. Las definiciones de discapacidad varían entre los Estados miembros de la UE, así como entre los países de la OCDE, e incluso dentro de un país puede haber distintas definiciones de discapacidad, en función de los antecedentes de la legislación específica (por ejemplo, el seguro social contra la legislación del mercado de trabajo) o del órgano legislativo (legislación nacional vs regionales, por ejemplo)<sup>17</sup>.

Dependiendo de la definición que se emplee, el panorama general de la prevalencia de la discapacidad variará. Sin embargo, hay una evidencia amplia de que indicadores de discapacidad auto-informados son un indicador razonable de la situación sanitaria objetiva de una persona. Esto parece especialmente cierto para la discapacidad autoevaluada en relación con las limitaciones generales (más que el trabajo). (Benítez-Silva et al., 2000 citado en OCDE, 2003).

---

16

17

En un estudio realizado por la OCDE en veinte países en 2003, en promedio, alrededor del 14 por ciento de la población activa se clasifica como personas con discapacidad, mientras que el promedio en los países de la UE fue de un punto porcentual más alta - 15 por ciento. En los países europeos del "norte" (incluidos los Países Bajos, Alemania y Francia) y en Portugal, la prevalencia de la discapacidad es superior a esta media - en estos países, más de una de cada seis personas entre los 20 y 64 años informa que se está discapacitada. En cuatro países, la prevalencia de la discapacidad es inferior a la media global, entre ellos se encuentra España<sup>18</sup>. Como se mencionó anteriormente, la prevalencia de la discapacidad aumenta progresivamente con la edad: las tasas de prevalencia de la discapacidad en el grupo de 50-64 años de edad son significativamente mayores que en el rango de 20-49 años de edad.

La OCDE (2003, 2006) demuestra en sus estudios que la evolución de las prestaciones por enfermedad o discapacidad no están necesariamente relacionadas con las tendencias de los indicadores de salud, objetivos o subjetivos, pero están influenciados por los fenómenos políticos y sociales. En algunos países, puede estigmatizar socialmente menos estar fuera del trabajo por razones de salud que por desempleo. También se puede observar, que muchas personas con problemas de salud pueden y quieren trabajar. El diseño de políticas basadas en el supuesto de que no pueden trabajar, podría ser errónea.

Es bien sabido que los programas de discapacidad pueden tener varias funciones. En su estudio de 2003, la OCDE encontró que en un tercio de los veinte países observados, los programas de discapacidad tenían una (implícita) función de jubilación anticipada, con nueve de cada diez beneficiarios de prestaciones mayores de 45 años, e incluso más del 85% de esa edad en la entrada. A pesar de que inicialmente se creó para proporcionar una renta suficiente a las personas con incapacidad para trabajar, las prestaciones de invalidez se convirtieron a veces en una herramienta para soslayar las dificultades del mercado de trabajo en los años 80 y 90<sup>19</sup>.

En una perspectiva nacional hay, sin embargo, siempre según la OCDE, poca evidencia de que elevados o crecientes niveles de desempleo conducen a elevados o crecientes niveles de perceptores de prestaciones de discapacidad, mientras que existen algunos indicios de que el endurecimiento del acceso a las prestaciones de incapacidad deriva en niveles superiores de desempleo. Tampoco hay pruebas de intercambiabilidad entre los programas de prestaciones de jubilación anticipada y los de incapacidad. Por el contrario, los países en los que el régimen de incapacidad es predominantemente utilizado por trabajadores de mayor edad tienden a ser países con un gran número de programas de jubilación anticipada.

El nivel educativo desempeña un papel importante: las tasas de prevalencia de la discapacidad son significativamente más altas entre los grupos con menor nivel educativo, con un promedio de la OCDE del 19%, frente al 11% entre los de mayor nivel. El resultado se relaciona con el hecho de que este grupo está a menudo empleado en ocupaciones físicamente más exigentes.

Un problema es el considerable perfil de edades en los programas de prestaciones de incapacidad. En muchos países, las prestaciones de invalidez se concentran entre las personas mayores de 50 años de edad. Esto refleja, al menos en parte, la prevalencia en la discapacidad del patrón de edad.

También parece haber una edad media de integración en estos programas señalado por el hecho de que la rehabilitación y la formación profesional se ofrecen, predominantemente, a las personas menores de 45 (OCDE 2003). Mientras tanto, la complejidad de los puestos de trabajo y los requisitos de flexibilidad son cada vez mayores. Las personas con discapacidad no siempre están bien ubicadas en los sistemas educativos y no les ofrece una oferta de aprendizaje que les permita fortalecer las habilidades y cualificaciones necesarias para entrar en el mercado de trabajo o mantener el empleo.

La seguridad de los ingresos es un tema importante en el debate político de la discapacidad. Las personas con discapacidad sin empleo tienen recursos financieros personales más bajos que las personas sin discapacidad. Mientras que el empleo es fundamental para determinar los ingresos personales, las tasas de empleo de las personas discapacitadas en edad de trabajar son más bien bajas. Esto es particularmente cierto para las personas con discapacidad mayores de 50 años y discapacitados con bajos niveles educativos.

Las prestaciones de discapacidad son el componente principal de los ingresos de las personas en edad laboral con una discapacidad. Las prestaciones de jubilación permanentes son también una fuente importante de ingresos para una parte considerable de la población discapacitada en edad laboral (ya sea jubilación anticipada o regular, dependiendo del país). Las prestaciones por desempleo desempeñan un papel mucho menos importante en general, a pesar de la relativamente alta tasa de desempleo entre este grupo.

Las tasas de perceptores de prestaciones por discapacidad son elevadas en muchos países de la UE. Sin embargo, la mayoría de las personas con discapacidad (personas con discapacidad de acuerdo con la auto-evaluación) manifiestan que no perciben estas prestaciones (OCDE 2003).

El crecimiento en prestaciones por discapacidad ha disminuido recientemente. Esto se explica por las reformas que afectan al reconocimiento de prestaciones lo que ha conducido a una estabilización o incluso un descenso de las tasas anuales de altas de prestaciones en la mayoría de los países, en particular desde 1995.

#### *En general, una baja disminución de las prestaciones por incapacidad*

La disminución del número de prestaciones de invalidez es sin embargo muy baja en casi todos los países de la OCDE, a pesar de las considerables diferencias en las regulaciones de los distintos países sobre la revisión de requisitos, la disponibilidad de prestaciones parciales, los incentivos al trabajo, etc. Esta es una razón de por qué las tasas de perceptores de discapacidad han estado aumentando. La baja salida refleja en parte que los reglamentos sobre la revisión de los requisitos para las prestaciones no son aplicadas rigurosamente y que hay un bajo reconocimiento de incentivos al trabajo.

#### *Enfoques de política benefician sobre todo a los de adentro*

Diferentes enfoques de política de empleo parece tener efectos similares. Aunque los enfoques legislativos para la promoción del empleo difieren en muchos aspectos (basados en derechos, obligaciones e incentivos), todos los enfoques tienden a beneficiar a las personas ya empleadas en mayor medida que los que están sin trabajo o buscando trabajo. Las sanciones correspondientes a empleadores que no cumplan sus obligaciones y los instrumentos adecuados para hacer cumplir estas sanciones son vistas como cruciales para una política eficaz de promoción del empleo.

### *Rehabilitación*

Un problema en las últimas reformas es la forma de diseñar procesos de retorno al trabajo o de rehabilitación de personas con discapacidad para incorporarlas a la fuerza de trabajo. Una parte del problema es la actitud de los empleadores hacia los discapacitados. Los incentivos pueden desempeñar un papel. En varios Estados miembros se han ofrecido diversos incentivos a los empresarios para emplear a personas con capacidad de trabajo reducida mediante el pago de parte de su salario, ofreciendo incentivos fiscales o estableciendo cuotas que deben cumplir en relación con un porcentaje de personas con discapacidad respecto del total de trabajadores en la empresa.

Otras medidas consisten en ofrecer regímenes de horario flexible y teletrabajo, la combinación de incapacidad parcial para trabajar con regímenes de trabajo parcial, el reciclaje profesional, asesoramiento, pasantías en las empresas, la reestructuración de los puestos de trabajo para tener en cuenta las necesidades especiales de los discapacitados a menudo financiadas por el Estado, etc

No obstante, existen también algunos factores disuasorios para los trabajadores con discapacidad que quieran combinar las prestaciones y trabajar en un proceso de rehabilitación. En algunos Estados miembros, los beneficiarios de pensión de invalidez no pueden trabajar al obtener su pensión, aunque otros Estados miembros permiten trabajar y recibir prestaciones sin restricción. En otros, hay restricciones en cuanto a las horas trabajadas o el salario percibido u otros ingresos recibidos, y en algunos el subsidio se reduce en forma progresiva, lo que permite favorecer la reanudación del trabajo.

### **Recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas**

Basado en el análisis de las tendencias en la política de discapacidad, la OCDE ha difundido recomendaciones, modelos apropiados y de buenas prácticas sobre cómo regular el flujo de nuevos beneficiarios de los regímenes de prestaciones de incapacidad. Algunas de las recomendaciones se refieren a las normas de elegibilidad para las prestaciones, mientras que en otras se refieren a los servicios dirigidos a apoyar la entrada o el retorno a un empleo regular, y no menos importante, abogan por una mayor vinculación de los dos.

Se anima a los gobiernos a introducir o reforzar los requisitos de disponibilidad laboral para recibir prestaciones, sobre la base de sanción en caso de incumplimiento, y condiciones más restrictivas en materia de las situaciones o tipos de discapacidad que dan derecho a prestación. La OCDE expresa su preocupación por los posibles efectos dañinos de los niveles de las prestaciones o tasas de sustitución y sugiere que las prestaciones generosas podrían reducirse. A veces, sin embargo, la OCDE, advierte que dichas reducciones pueden tener efectos adversos para las personas que "realmente no pueden trabajar". Del mismo modo, también han advertido que imponer la disponibilidad laboral a través de sanciones para las personas con discapacidad severa no es factible. (Hvinden 2009).

En su estudio fundamental de las políticas de discapacidad en una veintena de países a partir de 2003, la OCDE concluyó que "ningún país puede decir que tenga una política de particular éxito respecto a las personas con discapacidad; sin embargo, existen diferentes resultados que parecen estar relacionados con las opciones políticas que los países han hecho". Basándose en su análisis exhaustivo, algunas conclusiones políticas importantes fueron las siguientes:

- Reconocer la condición de discapacidad independientemente del trabajo y de la renta  
El término "discapacidad" ya no debe ser sinónimo de "no poder trabajar". La discapacidad debería ser reconocida como condición, pero no debería ser distinta de la elegibilidad para el reconocimiento de las prestaciones, al igual que no debería ser tratada como un obstáculo para el trabajo. La condición de discapacidad, es decir, la condición médica y la capacidad de trabajo resultante, debe volver a evaluarse en intervalos regulares.

- Paquetes individuales de trabajo/prestación  
No será suficiente para atender las necesidades financieras de las personas con discapacidad a través de prestaciones en metálico, ya que son muchos los excluidos del mercado laboral y en ocasiones incluso de la sociedad en un sentido más amplio. Cada persona con discapacidad debería tener derecho a un paquete de "participación", adaptado a sus capacidades y necesidades individuales. Este paquete podría contener rehabilitación y formación profesional, apoyo en la búsqueda de empleo, elementos de trabajo de una amplia gama de formas de empleo (regular, a tiempo parcial, subvencionado y protegido) y prestaciones en dinero o en especie.

- Introducir nuevas obligaciones para las personas con discapacidad  
La recepción de prestaciones, en principio, estaría condicionada a la participación en el empleo, la readaptación profesional y otras medidas de integración (con las salvedades anteriores).

- Implicar a los empleadores en el proceso  
La participación de los empleadores es crucial para la reinserción exitosa de las personas con discapacidad. Existen diferentes enfoques, que van desde la persuasión moral y la legislación contra la discriminación a las cuotas de empleo obligatorio. La eficacia de las medidas depende de la voluntad de los empleadores de ayudar a las personas con discapacidad a permanecer o entrar en el trabajo.

- Promover la intervención temprana  
La intervención temprana puede ser en muchos casos la medida más eficaz contra la dependencia a largo plazo las prestaciones. Tan pronto como una persona deviene en discapacitado, debería iniciarse un proceso de seguimiento profesional, en su caso, incluyendo, por ejemplo, la búsqueda de empleo, la rehabilitación y / o formación complementaria.

- Hacer de las prestaciones en efectivo, un elemento de política flexible  
La parte en efectivo paquete trabajo/prestación debe reflejar la capacidad de la persona con discapacidad para trabajar, pero también debe tener en cuenta si la persona ha sido capaz de encontrar un trabajo.

- Administración del programa de reforma  
Un enfoque más individual situará una amplia gama de nuevas demandas sobre los asesores de la discapacidad. Será necesario más tiempo para ayudar y hacer el seguimiento de cada caso. La aplicación de un enfoque one-stop ayudará a los asesores a la gestión de un amplio menú de intervenciones disponibles.

- Diseño de programas de discapacidad como programas activos  
A menudo, los sistemas de prestaciones de invalidez funcionarán como programas de jubilación anticipada, ofreciendo una ruta para la cuasi-permanente salida del mercado de trabajo. Insistiendo en la activación y las obligaciones mutuas de la sociedad y la persona con discapacidad desplaza la política de la discapacidad hacia la lógica subyacente de los programas de desempleo, que suponen la contribución activa y el esfuerzo de los beneficiarios.

Programas de discapacidad sin reformas es probable que atraigan a solicitantes que pueden tener dificultades para cumplir con las obligaciones más estrictas de los regímenes de desempleo. Se precisa una estrategia coherente en las políticas de discapacidad y desempleo que extienda la cultura de las obligaciones mutuas a todos los programas del mercado de trabajo.

## **Ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas de anteriores Peer Reviews**

En la siguiente sección vamos a ver tres modelos de buenas prácticas que se han desarrollado para abordar aspectos de los problemas discutidos en este documento. Los modelos se han discutido en anteriores revisiones peer reviews y aplicados en Finlandia, Suecia y Noruega.

*Finlandia: estrategias de envejecimiento activo para el Fortalecimiento de la Inclusión Social (2007)*

Finlandia podría ser un país particularmente interesante a considerar para peer review español, ya que ha logrado elevar fuertemente las tasas de empleo de los trabajadores mayores a pesar de una tasa de desempleo relativamente alta - del 35,5% en 1994 al 54,5% en 2006. Este es el aumento más importante de las tasas de empleo de los trabajadores mayores en la UE. El Peer Review del programa de envejecimiento de Finlandia en 2007 concluyó que el programa "podría ser considerada como una historia de éxito".

¿Cuáles fueron los elementos fundamentales del modelo finlandés y cuáles fueron las lecciones aprendidas?

Por una serie de razones, se hizo evidente a finales de la década de 1990 que el finlandés no podía permitirse pagar por más tiempo para los regímenes de jubilación anticipada. La tasa de empleo de los trabajadores de más edad tenía que aumentar. La larga tradición de negociación entre los interlocutores sociales facilitó las reformas que se necesitaban. Los programas de envejecimiento activo fueron diseñados con objeto de apoyar envejecimiento activo de los trabajadores y facilitar la aceptación social de trabajar más tiempo por la movilización de los interlocutores sociales y las empresas y por la mejora del bienestar en el trabajo. Estos programas se iniciaron antes de que se aprobaran una serie de reformas institucionales y parecen haber facilitado su aplicación. Las reformas de los sistemas de pensiones dependientes de los ingresos se introdujeron en 2005 y fueron aceptados por los sindicatos debido a que mejoró el nivel de las pensiones de tal manera que una vida laboral más larga genera en una pensión más alta. Otras particularidades de Finlandia parecen facilitar la contratación de trabajadores de más edad: el sistema de "last in first out" es generalmente aplicado en los convenios colectivos; la dispersión salarial es relativamente pequeña; aumento salarial por antigüedad es relativamente débil, especialmente para las mujeres (que desde una perspectiva de género puede ser considerado como un desarrollo negativo).

Algunas lecciones aprendidas del peer review del modelo de Finlandia fueron que "El modelo finlandés no puede simplemente ser adoptado y aplicado en otras sociedades, pero la mayoría de sus aspectos son útiles. Estos incluyen el enfoque holístico, el amplio consenso social y la interacción estrecha entre las instituciones involucradas ". (Sterdyniak 2007:5).

*Suecia: Servicios Integrados de Rehabilitación en: Coordinación de Organización y Financiación (2006)*

Como en la mayoría de los países de la UE, en Suecia, la provisión de medidas de rehabilitación es una responsabilidad de diversos actores. Los principales actores son los empresarios, la Agencia de Seguro Social, los servicios de atención médica y de salud, los servicios sociales y las oficinas del Servicio Público de Empleo. Además, las decisiones relativas a los fines y objetivos de estos actores se toman por diferentes asambleas políticas. Una serie de cuestiones se tratan a nivel nacional, mientras que otros se deciden a nivel regional o local (Prins 2006). En la década de 1990, el gobierno sueco puso en marcha una serie de proyectos destinados a promover un enfoque integrado y multidimensional de la inclusión social, y con ello ofrecer mejores servicios a las personas en estado de necesidad. La política que se estaba revisando permitió la coordinación financiera con carácter voluntario a nivel local entre las oficinas de la seguridad social, servicios de atención primaria de salud, servicios sociales municipales y las juntas de empleo. Cada agencia asignó una cantidad igual a un presupuesto combinado, administrado por una Asociación Independiente de Coordinación. La parte de las autoridades gubernamentales nacionales - Los consejos de empleo y de las oficinas del seguro social - fue financiado por la Oficina del Seguro Social.

El Peer Review concluyó que el modelo revisado (el modelo Delta en Hisingen) fue un ejemplo innovador de buenas prácticas. El Servicio coordinado e integrado pone de manifiesto que es el mejor equipado para identificar y atender las necesidades y demandas de los clientes con problemas complejos, en relación a cuando el trabajo lo hacían por solitario los agentes sociales, centrándose en sus (actuales) competencias y responsabilidades (Prins 2006:3).

Las evaluaciones externas del modelo "demostró que el modelo de coordinación financiera consigue crear una responsabilidad común, y asegura la estructura y continuidad de las actividades para clientes con problemas múltiples. También se constató que el modelo ha dado resultados favorables en términos de gasto en prestaciones de enfermedad, los costes de bienestar social, etc. Las nuevas estructuras y procedimientos organizativos de colaboración habían aumentado el conocimiento y las habilidades de los participantes en el proyecto. Una nueva forma de trabajo se había introducido, en la que las decisiones se basaban en un enfoque común surgió a través de nuevas vías de comunicación. Esta creciente experiencia profesional produjo también nuevas ideas sobre la manera de satisfacer a los usuarios y aplicar las intervenciones de rehabilitación o tratamiento. También los clientes indicaron que habían experimentado las actividades como positivas. Se consideraron que habían sido tratados con respeto y tomado en serio "(Prins 2006:9).

Sin embargo, el modelo también tenía debilidades. Se señaló que podría ser difícil aplicar el modelo en los países con estructuras de prestaciones y de apoyo centralizados. También se destacó que el papel del empresario en el proceso de rehabilitación o reinserción podría fortalecerse, incluso si ya se enfocaban de forma rutinaria por el personal.

Pero en general, el modelo parece estar mejor equipadas para identificar y atender las necesidades y demandas de los clientes con problemas complejos que cuando el trabajo se hacía de forma aislada por los agentes sociales, centrándose en sus (actuales) las competencias y responsabilidades.

*Noruega: El desarrollo de herramientas bien definidas herramientas para la inclusión activa de las personas vulnerables (2009)*

El noruego "programa de calificación" es un nuevo régimen de empleo y rehabilitación para apoyar la integración de las personas con capacidad de trabajo reducida en el mercado de trabajo en actividades relacionadas con el trabajo. Fue lanzado en 2007 como parte del "Plan Acción contra la pobreza" de Noruega. El grupo de destinatarios del programa son las personas que están alejadas del mercado laboral, que tienen problemas importantes y complejos, capacidad de trabajo muy disminuida, dependencia de las prestaciones de asistencia social y que se encuentran atrapados, o en peligro de quedar atrapado en una situación caracterizada por de la carencia de ingresos. El programa tiene como objetivo asistir a los participantes en el empleo a través de un proceso de seguimiento de dos años durante los cuales reciben una renta estandarizada.

El programa tiene que ser visto como un componente de la asistencia social al trabajo en el marco de las políticas de bienestar noruegas. Las prestaciones de seguridad social para las personas en edad de trabajar tienen desde el comienzo de la década de 1990, una vinculación cada vez mayor a requisitos de actividad varios o de evaluaciones de elegibilidad, con objeto de mejorar la participación en el mercado laboral de los beneficiarios de "pagos de apoyo pasivo". El aumento de la participación en el mercado laboral de los grupos vulnerables es también una parte principal de la estrategia gubernamental contra la pobreza.

El programa está todavía en una fase inicial de aplicación por lo que es aún demasiado pronto para sacar conclusiones rigurosas en materia de eficacia y de impacto a largo plazo. Sin embargo, la forma en que el programa se ocupa de los problemas de activación laboral de grupos vulnerables, puede ser de interés para el peer review español. El programa es administrado por NAV - la Administración de Trabajo y Bienestar Social que desde 2005 se convirtió en una fusión de las administraciones nacionales de seguro y trabajo dentro de una nueva administración de trabajo y bienestar, junto con una colaboración más formal entre esta nueva administración y la administración de los servicios sociales municipales de la administración. El nuevo organismo administrativo tiene por objeto proporcionar una mejor coordinación de las prestaciones, más eficaz y orientada al trabajo y a los usuarios de servicios y la participación. Uno de los elementos fundamentales es una oficina de NAV en todos los municipios, una "ventanilla única" para todo tipo de clientes que necesitan diferentes tipos de servicios. El enfoque de "ventanilla única" parece tener ciertos puntos fuertes a la hora de tratar con grupos de clientes con necesidades complejas. Al igual que en el modelo sueco, la coordinación financiera, por ejemplo, se hace más fácil en este tipo de organización establecido.

La participación en el programa de calificación es voluntaria. Los participantes reciben una prestación de cualificación de aprox. 17.000 euros al año (2/3 si son menores de 25 años de edad) durante un máximo de 24 meses. A cambio, los participantes están obligados a seguir un programa acordado, que se adapte a sus necesidades individuales a tiempo completo (37,5 horas / semana). Cada participante tomará parte en las diversas medidas que deben facilitar su transferencia de receptor pasivo de prestaciones a ser partícipe del mercado de trabajo.

Como se mencionó anteriormente, el programa está todavía en una fase temprana, pero las evaluaciones realizadas hasta la fecha, sugiere que el enfoque general que sustenta el programa puede ser una forma adecuada para diseñar medidas de activación de trabajo para determinados grupos vulnerables alejados del mercado de trabajo.

## Parte B. Algunos elementos de la política española

En España, se distingue entre las prestaciones por incapacidad temporal y permanente. Las causas de incapacidad puede estar relacionado con enfermedades o accidentes. La enfermedad puede o no puede ser permanente y puede o no puede influir sobre la capacidad de trabajo de la persona.

Las evaluaciones de las reclamaciones de incapacidad son hechas por los médicos sobre casos individuales.

La gestión de los regímenes de incapacidad laboral afecta a dos ministerios: el Ministerio de Sanidad y Política Social, que está en control de los procesos médicos y el Ministerio de Trabajo e Inmigración que se ocupa de los aspectos económicos, como el pago de las prestaciones, etc. Dado que las dos Ministerios están implicados en el caso de manipulación, hay una necesidad de coordinación entre los dos ministerios, a fin de prevenir los abusos y asignar recursos en una forma costo-eficiente.

### La incapacidad temporal

Las prestaciones por incapacidad temporal tienen normalmente una duración máxima de 12 meses, pero puede ser prorrogado por seis meses más. Después de un total de 18 meses, una decisión debe ser tomada si el reclamante debe recibir prestaciones por incapacidad permanente o no.

Mientras que el reclamante recibe prestaciones de incapacidad temporal, la evaluación médica se realizan para decidir si el permiso médico de la reclamante debe ser prolongado o una de las siguientes condiciones:

- El reclamante está curado y debe regresar al trabajo.
- La enfermedad se ha convertido en permanente y la persona por lo que pueden aspirar a una pensión de incapacidad permanente (que se puede hacer en cualquier momento antes del plazo máximo).
- El reclamante ha pasado el período máximo de incapacidad temporal y un proceso de incapacidad permanente se ha iniciado.

Las prestaciones de incapacidad temporal son pagados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo e Inmigración) y las evaluaciones médicas se llevan a cabo por el Servicio Nacional de Salud (Ministerio de Salud).

Esta división del trabajo y las responsabilidades ya han causado ciertos problemas de control relacionados con los procesos de incapacidad temporal. En 1995, un llamado Equipo de Evaluación de la Discapacidad se creó la introducción de un nuevo régimen de control médico a través de los servicios del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Este equipo recibió el mandato y la autoridad para revisar la situación de incapacidad laboral en casos individuales y de aceptar o rechazar la evaluación médica realizada por el Servicio Nacional de Salud. De esta manera, las evaluaciones de los médicos del Servicio Nacional de Salud podría ser re-evaluada

por el Equipo de Evaluación de la Discapacidad y de lo que permite un mejor control y gestión de los procesos de flujo.

### **Incapacidad permanente**

Una solicitud de prestaciones por incapacidad permanente se inicia con un expediente obligatorio "incapacidad permanente", que es un informe de los servicios médicos del Servicio Nacional de Salud propone una pensión. Este informe abre el procedimiento para verificar que todas las condiciones requeridas se cumplen y para calcular el importe de la pensión.

La incapacidad permanente puede realizarse en tres formas diferentes dependiendo del tipo y grado de incapacidad de trabajo relacionados:

- Incapacidad Permanente Total, lo que significa que el reclamante no será capaz de trabajar en su profesión actual, pero será capaz de hacer otro trabajo.
- Incapacidad Permanente Absoluta: el reclamante no es capaz de hacer cualquier tipo de trabajo.
- Gran Invalidez: cuando un reclamante con incapacidad permanente absoluta también necesita ayuda adicional y asistencia personal.

Incluso si el procedimiento se inicia con el informe médico del Servicio Nacional de Salud, los médicos del equipo de evaluación de la discapacidad puede modificar si lo consideran necesario.

El reclamante debe cumplir los siguientes requisitos para ser beneficiarios de una pensión de incapacidad permanente:

- Pertenecer al sistema de Seguridad Social.
- Justificar un período mínimo de cotización según la edad:
  - Si el solicitante es menor de 31, deberá acreditar cotizaciones equivalentes a 1/3 del tiempo transcurrido desde la edad de 16 años y la fecha de reclamación de incapacidad permanente.
  - Si el solicitante tiene 31 o más años, deberá acreditar cotizaciones equivalentes a ¼ del tiempo transcurrido entre la realización de 20 años y la fecha en que la incapacidad permanente se produce; en todo caso, el plazo mínimo requerido es de 5 años.

### **¿Cómo se calcula la pensión?**

En general, para obtener la cuantía de la pensión, la suma de las bases de cotización (que corresponden a los niveles de salario) por un período de 98 meses (8 años) se divide por 112. Las bases de los dos últimos años se toman en términos nominales y los años restantes se actualizan de acuerdo con el Índice de Precios de Consumo. Hay varias excepciones a esta regla. La edad de la reclamante influencia sobre la forma en que la pensión se calcula así como todos los períodos de aportación no (por ejemplo, debido al desempleo). A la base obtenida con el cálculo anterior, se aplica un porcentaje determinado en función del número de años de cotización en el momento de la declaración de la incapacidad permanente, además de los años restantes hasta el 65. No hay ningún tipo de cotización específico para financiar las pensiones de incapacidad, como la contribución general para todo tipo de pensiones en el sistema de la

Seguridad Social se realiza con una sola tasa (28,3%), que cubre el costo de todas las pensiones y beneficios económicos.

Si se espera la aprobación de la pensión que podría haber cambios en el grado de discapacidad reconocida en el futuro, se fija un punto en el tiempo en que el grado de discapacidad ha de ser evaluado de nuevo. La conclusión de esa re-evaluación puede ser que el beneficiario devuelve la discapacidad para trabajar.

Las pensiones de incapacidad que están por debajo de cierto nivel, disponen de un medio probado para llegar a completar la cuantía de las pensiones mínimas previstas. Este suplemento está financiado por el Presupuesto General.

### **Excepciones: Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**

Provisional, así como las prestaciones por incapacidad permanente se tratan de manera diferente del procedimiento de describir más arriba cuando la fuente ha sido un accidente en el trabajo o durante el transporte hacia y desde el trabajo. Los beneficios resultantes de esas causas se financian sobre la base de las contribuciones de los empleadores solamente. Para recibir las pensiones basadas en dichas causas, no hay necesidad de demostrar un período previo de cotización mínima. La base de cálculo es el salario real en el día del accidente. En tales situaciones, la base de cálculo no se ven afectados por el porcentaje para los años de cotización.

En estas pensiones, los mismos grados de discapacidad se reconocen y se aplican los mismos porcentajes que en los casos de enfermedad común. También tienen una garantía de un complemento mínimo.

El sistema es administrado por las denominadas Entidades Mutua de Accidentes de Trabajo, que son las asociaciones de empleadores que están autorizados por el Ministerio para ayudar en la gestión de los riesgos de accidentes de trabajo. Las tesis son asociaciones sin fines de lucro.

### **Las pensiones de invalidez no contributiva**

Las personas que no han contribuido al sistema de pensiones puede tener todavía un derecho a la pensión de incapacidad si son residentes en España y hayan sido declarados discapacitados y no es capaz de realizar cualquier tipo de trabajo. En tales casos, los solicitantes recibirán una cantidad fija que se financia con el presupuesto general.

## **Parte C. Algunos temas de discusión**

1. ¿Cómo pueden los caminos entrada principal a las prestaciones de invalidez ser manejado de tal manera que los reclamantes legítimos y los que necesitan no son rechazados?
2. ¿Cómo pueden los programas de discapacidad se diseñó como programas activos propicio para la participación social y del mercado de trabajo? ¿Cómo se puede mejorar

las oportunidades de educación para las personas con discapacidad, en particular para los trabajadores poco cualificados?

3. ¿Cómo pueden las condiciones de trabajo para los trabajadores mayores de mejorar de manera tal que motiven y permitan a los trabajadores a permanecer más tiempo en el empleo?
4. ¿Qué otros aspectos de la prevención junto a la formación, la educación y alojamiento / mejora de las condiciones de trabajo deberían tenerse en cuenta en el diseño de medidas de integración?
5. ¿Cómo pueden los interlocutores sociales participen en los procesos de reintegración y el envejecimiento activo?
6. ¿Cómo pueden los empleadores participen en el envejecimiento activo y en los procesos de reintegración de las personas con discapacidad en una buena forma?
7. La tasa de flujo de salida de los programas de prestaciones de invalidez es normalmente muy bajo. ¿Cómo puede la salida se incrementará de manera legítima y sostenible social? Se vuelven más frecuentes las evaluaciones o exámenes de la capacidad de trabajo de los beneficiarios o la orientación hacia las prestaciones de invalidez concedidas sólo en una forma más corto plazo con carácter temporal para hacerlo?
8. En la zona de la OCDE ha señalado que el aumento de los tipos de beneficiarios ha sido especialmente fuerte entre las mujeres con discapacidad en una serie de países y que los diferentes tipos de problemas de salud o impedimentos dominan entre los beneficiarios masculinos y femeninos. ¿Cómo las políticas de discapacidad y los planes deben ser diseñados para satisfacer estas diferencias en el buen sentido?

## Referencias

Instituto Austríaco de Investigación para las PYME (PYME Forschung AUSTRIA) (2008): Creación de ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo en la UE - las buenas prácticas y esquemas de financiamiento. Viena  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1957&langId=en>

Benítez-Silva, H., M. Buchinsky, H. Chan, S. y J. Sheidvasser Rust (2000): "¿De qué tamaño es el sesgo de auto-reporte de discapacidad?", NBER Working Paper No.7526, Cambridge, Massachusetts.

Comunicación de la Comisión Europea sobre el establecimiento de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo (COM/2003/650).

Comunicación de la Comisión Europea sobre la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006 - 2007 (COM/2005/604).

Comunicación de la Comisión Europea sobre la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea: el Plan de acción europeo 2008-2009 (COM/2007/738).

De la Comisión Europea, el Comité de Protección Social (2008) "promover la prolongación de la vida laboral a través de reformas de pensiones. Segunda parte. Principios de abandonos en el mercado de trabajo".

El empleo en Europa 2007

Forster, MF: (2007) Enfermedad, Discapacidad y Reinserción Estrategias: una visión comparativa.  
OCDE. Santander, 16-20 de julio.

Gould, R. (2006), 'Choice o Posibilidad de última hora de la jubilación en Finlandia », Política Social y Sociedad.

Gould, R. y Saurama L. (2004), 'De la cultura a la salida anticipada de la política de envejecimiento activo-el caso de Finlandia, Centro Finlandés de Pensiones, Working Papers, 4.

Hvinden, B. (2009) redistributivas y de regulación de la Discapacidad Disposiciones: incompatibilidad ó Sinergia? En: Quinn, G. & L. Waddington: El Anuario de Derecho Europeo de la Discapacidad. Intersentia. Amberes - Oxford - Portland

OCDE (2003) La transformación de la discapacidad en capacidad.

OCDE (2006) Enfermedad, Discapacidad y Trabajo: Rompiendo barreras (Vol. 1): Noruega, Polonia y Suiza.

Prins, R.: (2006) en los Servicios Integrados de Rehabilitación - en la Coordinación de Organización y Financiación. Informe de síntesis. Peer Review 4-5 diciembre de 2006.

Sterdyniak, Henri (2007): "estrategias de envejecimiento activo para el Fortalecimiento de la inclusión social". Documento de discusión. La revisión por pares, 22-23 de noviembre, 2007

De las Naciones Unidas: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>