

## ESTONIA

### LA REFORMA DE LA CAPACIDAD LABORAL. ESTADO ACTUAL <sup>33</sup>

El objetivo de la reforma de la capacidad laboral era crear la oportunidad para que las personas con capacidad laboral reducida actúen en la sociedad y ayudarles a encontrar puestos de trabajo que satisfagan sus necesidades.

En enero de 2016 había 106.000 personas permanentemente incapacitadas para trabajar en Estonia entre los 16 y 62 años de edad, lo que representaba una de cada ocho personas en edad de trabajar y su número aumentó en un 61 por ciento entre 2005 y 2015.

14.490 personas fueron declaradas permanentemente incapaces de trabajar por primera vez en 2015. Según datos iniciales, en 2016 ocurrieron 4.919 accidentes de trabajo, de los cuales 24 resultaron en muertes. Se están investigando las circunstancias de 160 casos. El número de accidentes laborales aumentó en un 68 por ciento entre 2009 y 2016.

Se gastan más de 300 millones de euros anuales en incentivos fiscales sociales para los pensionistas por discapacidad, así como para los trabajadores con capacidad de trabajo reducida.

La reforma de la capacidad de trabajo gobierno entró en vigor en julio de 2016. Supuso una nueva ley, así como cambios en docenas de leyes existentes. Si bien su parte central, la nueva Ley de Prestación de Capacidad Laboral, tenía el objetivo de atraer a tantas personas con menor capacidad de trabajar como sea posible en el mercado de trabajo y garantizarles un ingreso, hay unas 40 leyes existentes que también cambiaron

Los cambios en las leyes de impuestos sociales y de ingresos buscaban reducir el papeleo que los empleadores tienen que soportar.

El entonces Primer Ministro, Taavi Rõivas, calificó el paquete como una de las reformas más grandes e importantes de los últimos años. Atraería a miles de personas al mercado de trabajo, por lo que esperaba que las instituciones estatales trabajaran muy duro para implementarla.

Según Rõivas, a partir de ese momento se evaluaría la capacidad de las personas para trabajar, no su incapacidad. Añadió que unas 40.000 personas habían indicado entonces que les gustaría regresar al mercado de trabajo y que los empresarios también mostraron estar dispuestos a emplear a personas con capacidad de trabajo limitada.

Swedbank dijo, en su comentario sobre los datos del desempleo del tercer trimestre que ofreció Statistics Estonia, que la tasa de desempleo en Estonia aumentará en

---

<sup>33</sup> Fuentes: [err.ee](http://err.ee)

2017 a medida que más personas con capacidad limitada de trabajo ingresen al mercado de trabajo. "En el segundo semestre de 2016, la mayoría de las personas que han perdido la capacidad de trabajar recientemente se convertirán en clientes Fondo Estonio de Seguro de Desempleo (EUIF). A partir de 2017, el EUIF comenzará también a evaluar a otras personas con discapacidad permanente Para trabajar y apoyar su entrada en el mercado de trabajo".<sup>34</sup>

Ya en 2017 empiezan a hacerse algunos exámenes de los efectos de la reforma y de cómo se han desarrollado los sistemas para la evaluación de la capacidad que incorporaba.

Así, se puede afirmar que en el curso de la reforma de la capacidad de trabajo, las personas con discapacidad han cuestionado menos del 5% de las evaluaciones de la capacidad laboral, pero un sistema de información e-salud inadecuado sigue siendo el gran obstáculo en el proceso de evaluación de la capacidad laboral.

Si bien el Consejo de Personas con Discapacidad (CPD) admitió que el comienzo de la reforma ha sido intenso para todos, el Fondo Estonio de Seguro de Desempleo (EUIF) ha logrado su tarea. Sin embargo, los datos insuficientes en el sistema electrónico de sanidad del país siguen siendo un gran problema, ya que los médicos son, a menudo, incapaces de evaluar adecuadamente la capacidad de trabajo de las personas.

La directora ejecutiva del CPD, Anneli Habicht, dijo que en lo que respecta a los casos de datos insuficientes, la situación es aún peor de lo temido. "En alrededor de la mitad de los casos, la EUIF debe pedir investigaciones adicionales directamente a los médicos, pues la información en el sistema no es suficiente", dijo. "Para nuestra gente, esto significa que las decisiones se retrasan, lo que significa costes de tiempo, costos de recursos, ansiedad, etc."

Por eso el CPD hace un llamamiento a todos los que deben tener su capacidad de trabajo evaluada que subrayen en la cita con su médico la necesidad de que todos sus datos estén en el sistema electrónico de salud.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Sociales ha redactado dos proyectos de ley que deben ayudar a las personas con menor capacidad de trabajo a continuar con su educación, así como a aquellas personas cuyos procedimientos de evaluación se han retrasado, dejándolos sin apoyo. "Es problema del Estado si el Estado no ha podido tomar sus decisiones a tiempo y la gente no debería sufrir como resultado", dijo el ministro de Salud y Trabajo, Jevgeni Ossinovski. "Como resultado, planeamos enmendar la ley para que si alguien ha presentado su solicitud a tiempo, siga recibiendo apoyo hasta que se llegue a una nueva decisión, sin importar cuánto tiempo se demore".

El Ministerio y el CPD firmaron una declaración común de intenciones, y así el CPD puede comenzar a ofrecer a sus miembros asesoramiento especializado en habilidades relacionadas con el trabajo después de verano. En los tres primeros

---

<sup>34</sup> Similares valoraciones han sido recogidas en nuestros informes semanales de 13 de enero, 17 de febrero y 12 de abril de 2017

meses del año, el EUIF ha tomado 10.000 decisiones sobre la capacidad de trabajo y muchas personas han encontrado trabajo en diversos campos. "Si nos fijamos en las cifras del año pasado, se puede decir que una de cada dos personas con capacidad reducida de trabajo encontró trabajo dentro del año siguiente a registrarse como desempleado, con una de cada tres encontrando trabajo en seis meses, y el trabajo se ha encontrado en muy diferentes campos", destacó la miembro del consejo de EUIF, Pille Liimal.

El EUIF cree, no obstante, que la reforma de la capacidad de trabajo tiene aún más dificultades por delante, ya que los que tienen una capacidad de trabajo reducida y que han estado ausentes del mercado de trabajo durante un período más largo comienzan a buscar trabajo ahora.

Por su parte, la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) cree que el Estado está sólo parcialmente preparado para la implantación de la reforma y los cambios que implica. La reforma se dirige a incrementar la integración y la reintegración de personas con capacidad laboral reducida al mercado de trabajo. Ahora el Estado es capaz de evaluar si todos los que tienen una capacidad de trabajo reducida podrían realmente funcionar. También es capaz de proporcionarles servicios y ayudarlos. Pero el éxito final de la reforma de la capacidad laboral depende de si los empleadores estaban dispuestos a contratar personas pertenecientes a esa categoría y si es posible reducir el número de personas que perdían toda su capacidad de trabajo, según dijo la Oficina Nacional de Auditoría en febrero.

Ninguno de los gobiernos de Estonia durante los últimos 25 años ha podido establecer un sistema de seguro contra accidentes y enfermedades profesionales. El Fondo de Seguro de Desempleo y la Junta de Seguro Social lograron implementar sus planes en temas como la rehabilitación y el empleo protegido, y los proyectos de ayuda desde el año 2016 habían ido bien. La formación de funcionarios ha desempeñado un papel importante en este sentido.

Por ejemplo, los 232 funcionarios de la Junta de Seguro Social que trabajaban con personas con capacidad de trabajo reducida han pasado la capacitación básica para calificar para esta línea de trabajo en particular. El traslado de las competencias a la Junta desde los consejos de gobierno locales, también ha mejorado el acceso de las personas a los servicios. Las listas de espera desaparecieron y la gente recibió ayuda dentro de los 30 días establecidos en la ley.

El Fondo de Seguro de Desempleo estuvo preparado para evaluar la capacidad de trabajo en todos los condados, ya que las personas necesarias estaban en todas partes y se había capacitado a suficientes médicos para utilizar la nueva metodología de evaluación.

Sin embargo, la auditoría también reveló varios problemas en la preparación de la reforma. Primer problema: la falta de preparación de los empleadores para contratar personas parcialmente incapacitadas.

La disponibilidad de los empleadores para contratar a personas con capacidad de trabajo reducida era baja, señaló la ONA. Incluso después de que una persona con

capacidad reducida hubiera recibido los servicios y la asistencia necesarios del Estado, su empleo dependía de la disposición de las empresas a contratarlos.

Según la auditoría, esto es el caso sólo parcialmente: el 31% de los empleadores están dispuestos a contratar a personas con capacidad de trabajo reducida, mientras que el 44 % dijo que era imposible. Los negocios restantes dijeron que no estaban seguros de si podían o no contratar a personas con capacidades reducidas.

Según las empresas, un primer obstáculo es el hecho de que las cualificaciones de estas personas no corresponden a sus necesidades. Además, los que pertenecen al grupo actual de jubilados que no trabajan por discapacidad a menudo pierden su capacidad de trabajo de forma completa o extensa, tienen diagnósticos complicados (por ejemplo, trastorno mental) y no están acostumbrados a trabajar en absoluto.

Esto significaba que prepararlos para el trabajo era difícil y tardaba más tiempo, dijo la ONA en su visión general. Además, es probable que el entorno de trabajo debiera adaptarse más en el caso de estas personas.

Para el gobierno local ha resultado ser difícil encontrar individuos para apoyar a los candidatos, ya que los salarios que se pueden pagar son generalmente muy bajos. Un segundo obstáculo importante para el éxito de la reforma es la diferente capacidad de los gobiernos locales para proporcionar servicios sociales que apoyen la búsqueda de empleo y el regreso al trabajo. Muchos gobiernos locales no pudieron prestar los servicios en la medida necesaria antes de la reforma, mientras que se espera que su verdadera necesidad aumente aún más.

Por ejemplo, un cuarto de los gobiernos locales son capaces de proporcionar un asistente personal, mientras que la mitad de ellos pueden proporcionar una persona de apoyo cuando sea necesario. La necesidad de esa asistencia es mayor y seguirá aumentando en el curso de la reforma de la capacidad laboral. Se espera que la cantidad de personas que necesiten asistentes personales aumente alrededor del 60 por ciento, mientras que la cantidad de personas que necesitan personas de apoyo aumentará en un 50 por ciento.

Según las asociaciones de gobiernos locales, la búsqueda de asistentes personales es un problema principalmente en las zonas rurales, porque hay muy pocas o ninguna de esas personas en algunas partes del país. Los bajos salarios pagados para apoyar a personas o asistentes personales son otro obstáculo para encontrar personas adecuadas.

La ONA también señaló que un factor clave era la prevención de la pérdida de capacidad de trabajo. Esto incluye la reducción del número de accidentes de trabajo y el establecimiento de un sistema de seguro contra accidentes y enfermedades profesionales. Aunque era importante que el estado preparara a personas con capacidad de trabajo reducida para regresar al trabajo y les ayudara a encontrar trabajo, realmente esto suponía combatir las consecuencias de un problema mayor anterior.

La ONA opina que la reforma puede considerarse un éxito si incluye el establecimiento de un sistema que evite la pérdida de capacidad de trabajo. No se ha prestado atención en absoluto al desarrollo de dicho sistema en el curso de los preparativos de la reforma, según la auditoría. Al contrario, 2016 ha sido el año con el mayor número de accidentes de trabajo en la última década. En opinión de la Inspección del Trabajo, la principal razón es que los empleadores estonios tienen poco interés en satisfacer los requisitos de los ámbitos de trabajo y mejorar su calidad.

La Inspección del Trabajo también declaró que si los empleadores tuvieran que pagar por hacer los cambios ellos mismos, preferían no hacerlos incluso si las condiciones existentes pudieran dañar su salud. Ahorrar dinero seguiría siendo imposible si no se implementaba un sistema de prevención y, mientras tanto, el contribuyente seguiría pagando por el control de daños a través del sistema de seguro de salud, pensión y desempleo.

La auditoría también encontró que el actual sistema de información es inadecuado. Faltaban datos, y la calidad de algunos de ellos era deficiente, según el informe. Más allá de eso, el sistema de información para evaluar la capacidad de trabajo no había empezado como estaba planeado durante los preparativos y tampoco se había terminado a finales de 2016, como se proyectó.

Una solución temporal para el antiguo sistema de información hubo de ser desarrollada debido al retraso. Esto requirió 1,2 millones de euros de financiación adicional, pero no resolvió todos los problemas. Además, como ya se ha señalado más arriba, en casi la mitad de los casos no se pudo evaluar la capacidad de trabajo utilizando el sistema de información sanitaria, ya que faltaban algunos datos del sistema de información y la calidad de los datos existentes era deficiente. Esto significaba que los datos debían solicitarse a las instituciones sanitarias y los médicos, lo que aumentaba la carga de trabajo del Fondo de Seguro de Desempleo y conducía a tiempos de espera más largos para las personas.