

Príncipe de Viana

Septiembre-Diciembre 2011

Año LXXII Núm. 254



VII Congreso General de Historia de Navarra

Historia Moderna. Historia Contemporánea.

Historia de la Educación. 1512

Volumen II

SEPARATA

**Evolución del empleo de las personas con
discapacidad intelectual en Navarra 1960-2000**

María Jesús Álvarez Urricelqui



**Gobierno
de Navarra**

Evolución del empleo de las personas con discapacidad intelectual en Navarra 1960-2000

MARÍA JESÚS ÁLVAREZ URRICELQUI*

INTRODUCCIÓN

Mirando hacia atrás, si algo ha sido relevante en los últimos cincuenta años en relación con las personas con discapacidad intelectual, ha sido el reconocimiento de sus derechos y la consideración de que pueden y deben participar en la vida social como cualquier otro ciudadano. Para ello es necesario que reciban apoyos para su máximo desarrollo personal y social. A partir de aquí, ellos pueden y deben colaborar en la vida social, aportando a su comunidad lo que sea posible en cada caso. La demostración clara de lo que este colectivo puede conseguir la vemos reflejada en su desarrollo laboral. Es un gran logro colectivo, ya que para alcanzar los servicios, recursos actuales, ha sido necesario un cambio cultural. Se ha pasado de considerar a estas personas como excluidos, pobres, marginados, a verlos como ciudadanos de pleno derecho, con necesidad de apoyo, pero con habilidades que pueden ofrecer a la sociedad en la que viven. Y este cambio cultural se ha conseguido por una conjunción entre los avances científicos, el desarrollo legislativo y la sensibilidad y apoyo social que ha impulsado o asentado los cambios de mentalidad. En esta comunicación se reflejará este cambio cultural haciendo referencia a una cuestión concreta: la evolución del empleo en las personas con discapacidad intelectual, en concreto en Navarra.

* Profesora asociada en la Universidad Pública de Navarra.

En estos cincuenta años, la sobreprotección, el cuidado excesivo, el miedo han convivido con la reivindicación, la exigencia de mejores recursos y la lucha por la normalización en la vida de las personas con discapacidad intelectual.

Como mencionaba Alfredo Fierro en la conferencia inaugural de las VII Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad, celebradas en 2009:

La mayor parte de la mejora diferencial en sus vidas respecto al pasado, incluso respecto a un pasado cercano, de hace sólo medio siglo, se ha debido a resultados de investigación y a avances tecnológicos¹.

En esta comunicación se recogen los principales hitos históricos en esta evolución del empleo de las personas con discapacidad intelectual, desde 1960, con especial hincapié en los acontecimientos que se han producido en Navarra, teniendo en cuenta, tanto la evolución conceptual de la discapacidad como el desarrollo normativo.

ANTECEDENTES

Durante mucho tiempo se consideró a las personas con discapacidad como seres deformes, incompletos, imperfectos, alejados de «la idea de Dios»:

En épocas lejanas, el término *discapacidad* no era utilizado, ni siquiera se hacía patente una estructura conceptual alrededor de aquellas imperfecciones, debilidades, de todo lo mal-formado, de todo lo que evocaba diferencia... El auxilio a los desfavorecidos era una amalgama de actividades en pro —y muchas veces en contra— de los que se consideraban diferentes de alguna forma. De ahí que pobres, enfermos, lisiados, delincuentes, prostitutas, locos y demás seres «raros», fueran puestos en muchas ocasiones en el mismo saco y tan sólo por depuraciones ideológicas y propias de cada época histórica, se fueran colocando y tratando de forma independiente².

Esta mentalidad, con componentes míticos, religiosos, dio lugar a dos tipos de pautas de atención. Por una parte, la ocultación por la vergüenza, los sentimientos de culpa que confinaban a las personas con discapacidad en sus casas. Por otra, desde sentimientos de piedad, se organizaron servicios y políticas de protección en grandes instituciones (hospitales, orfanatos). Hasta los años 60, lo más destacable en la atención a este colectivo fueron los grandes hospitales psiquiátricos que comenzaron a acogerles como el primer hospital psiquiátrico creado en España, en 1409 en Valencia, el hospital de Santa María de los Santos Mártires Inocentes. A este modelo de atención respondió el hospital psiquiátrico San Francisco Javier en Navarra. El objetivo en estos centros consistía en el trato amable a los internos y el desarrollo de algunas tareas, diferentes para hombres y mujeres. Ya se daba importancia a la ocupación, lo que sería el germen de políticas de empleo en las décadas siguientes.

¹ FIERRO BARDAJÍ, A., «Retos en investigación y tecnología educativas en el ámbito de las discapacidades», en *Mejorando resultados para una vida de calidad*, Salamanca, Amarú Ediciones, 2009, p. 15.

² ÁLVAREZ RAMÍREZ, G. E., *El régimen jurídico público de la discapacidad*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2009, pp. 21-22.

El estudio científico de la discapacidad intelectual se inició con estudios desde la medicina, investigando las causas de algunas enfermedades y más adelante tratando de ofrecer clasificaciones de las diferentes enfermedades. Como recoge Nuria Villa en su libro *La inclusión progresiva de las Personas con Discapacidad Intelectual en el Mundo Laboral (1902-2006)*:

En la historia de la atención a las personas con retraso mental se parte de un momento en el que las personas con discapacidad intelectual reciben el mismo trato que otros colectivos marginados (delincuentes, vagabundos, prostitutas, enfermos mentales) se les segrega del conjunto de la sociedad internándoles en instituciones... No se produce la diferenciación hasta la aparición de los primeros estudios médicos, cuando surgen las primeras clasificaciones y definiciones del *retraso mental*³.

Dentro del colectivo de personas con discapacidad, algunos autores destacan la especial situación de marginación de la discapacidad intelectual:

El trato cruel e inhumano prodigado en las instituciones manicomiales a los deficientes mentales no les sitúa en realidad en mejores condiciones que en tiempos pasados... Pero sobre todo, la losa más pesada con la que continúa cargando este colectivo es la actitud social hacia ellos; un rechazo, repulsión y mezquindad, producto de la ignorancia, hace que sean relegados al aislamiento o confinamiento domiciliario o sujetos a las brutales y degradantes prácticas de un internado⁴.

Otra gran línea de investigación que permitió un gran avance en cuanto a programas de trabajo con las personas con discapacidad intelectual ha sido la pedagógica, que ha conducido al modelo educativo-rehabilitador de la discapacidad. De la investigación educativa puede destacarse la importancia que han tenido formulaciones teóricas como los principios de normalización e integración.

Estos avances científicos tardarían aún unos años en trasladarse a la legislación internacional y aún más en las normas en España. El compromiso de las Naciones Unidas para con las personas con discapacidad comenzó con su asistencia a los heridos de la II Guerra Mundial (discapacidad física y visual). Las líneas de trabajo se organizaron en torno a la prevención, la rehabilitación y la educación.

Los primeros centros para personas con discapacidad intelectual en España surgieron en Madrid y Barcelona en 1917. En 1922 se aprobó por decreto el establecimiento de la Escuela Primaria Central de Anormales. En Navarra el primer centro para atender a las personas con discapacidad fue el Instituto Pedagógico para Niños Anormales, dirigido por don Serafín Argaiz. Aunque nació como un centro para sordomudos, bajo la dirección de la Junta Superior de Educación, en 1944, atendía a niños con diferentes discapacidades⁵.

³ VILLA FERNÁNDEZ, N., *La inclusión progresiva de las Personas con Discapacidad Intelectual en el Mundo Laboral (1902-2006)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p.45.

⁴ ÁLVAREZ REMÍREZ, G. E., *El régimen...*, op. cit., p. 88.

⁵ Información más completa en BERRUEZO ALBÉNIZ, R., *Iniciativas Socioculturales en Navarra en la segunda mitad del siglo XX*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2010.

Tras la Guerra Civil se produjo en España un período de retroceso en la atención a estas personas quedando las mismas al cuidado de las familias y de las instituciones religiosas. Como señala Reyes Berruero en el libro *Iniciativas Socioculturales en Navarra en la segunda mitad del siglo XX*:

Y es que, los años cincuenta no eran en nuestro país los mejores momentos para las personas con discapacidad intelectual. No se conocían bien las causas de las discapacidades, no había médicos especializados, ni diagnósticos afinados, ni centros educativos, ni centros específicos, ni ayudas económicas para las familias. Las personas con discapacidad intelectual y sus familias vivían en la práctica una situación de marginación y de segregación que los padres vivían con cristiana resignación y con pocas orientaciones sobre como tratarlos. Y siempre en soledad⁶.

AÑOS 60: EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO Y LOS PRIMEROS CENTROS EDUCATIVOS

Los avances científicos, tanto en el campo de la medicina como en el educativo dieron origen a planteamientos de atención que se ajustaran más a las necesidades de cada uno de los colectivos que se recogían en los hospitales psiquiátricos. La Organización Mundial de la Salud reunió en 1967 en Ginebra, a un Comité de Expertos en Salud Mental, con el tema monográfico de la «Organización de los Servicios para retrasados mentales»⁷. En relación con el empleo, los expertos plantearon la importancia de la formación, no solo en tareas sencillas y repetitivas, sino variadas, a fin de «capacitar a los retrasados para la diversidad de trabajos que pueden encontrar en los talleres protegidos o en el mercado laboral»⁸. Se mencionaba asimismo la conveniencia de que el trabajo se desarrollara en un ambiente lo más parecido posible a los centros laborales ordinarios, y en un régimen mixto. Se planteaba la necesidad de que trabajasen tanto hombres como mujeres.

Está hoy suficientemente demostrado que, mediante un buen aprendizaje de duración suficiente en un taller o en un servicio de formación, la jornada laboral completa de ocho horas, el manejo de máquinas y los trabajos de fabricación o montaje que requieren manipulaciones de cierta complejidad, no plantearán obstáculos importantes, incluso a los retrasados de mayor gravedad. Los talleres protegidos estarán destinados ante todo a proporcionar un empleo remunerativo protector a los adultos con un retraso moderado y grave. Los adultos que presentan un retraso ligero sólo serán admitidos en casos muy excepcionales, cuando no existan otros programas o posibilidades de empleo... Es indispensable, a este efecto, que la atmósfera del taller protegido recuerde más la de una empresa que la de una institución...⁹.

A pesar del consenso técnico en cuanto a la atención de este sector de población, los pactos internacionales en esta década no recogieron ninguna referencia

⁶ BERRUEZO ALBÉNIZ, R., *Iniciativas...*, *op. cit.*, pp. 159-160.

⁷ Organización Mundial de la Salud, *Organización de los servicios para retrasados mentales*, Ginebra, OMS, 1967.

⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁹ *Ibid.*, pp. 29-30.

a las personas con discapacidad, aunque sí mencionaron principios importantes como la no discriminación o el derecho al trabajo para todos los ciudadanos¹⁰.

En España se trabajaba en aquellos años en dos líneas fundamentales: estudios sobre la población con discapacidad y establecimiento de ayudas económicas por parte de las instituciones oficiales. En el año 1961 se crearon el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS) y el Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT). Estos organismos facilitaron en los años siguientes importantes ayudas económicas a las personas con discapacidad y a las entidades que impulsaron servicios de empleo para ellas. En 1965 se constituyó una Comisión Interministerial de Asistencia y Educación de Subnormales (CISUB). Se realizaron varias jornadas técnicas de estudio de los problemas de los subnormales. La ayuda que estableció el Gobierno español en 1968 de 1.500 pesetas para las personas con discapacidad fue también un elemento clave para que se comenzaran a realizar los censos de esta población, que aún permanecía oculta en sus casas, manteniendo la situación de la discapacidad en el ámbito privado, familiar, a pesar de los avances conceptuales que se han mencionado.

Otro elemento muy importante en la evolución de la atención a las personas con discapacidad intelectual fue la creación de un importante grupo de asociaciones de familiares. Desde estas entidades comenzaron a crearse centros, educativos en primer lugar, que fueron evolucionando a centros de formación profesional y centros de empleo posteriormente. Destacar en esta línea el trabajo de la pamplonesa Carmen Gayarre Galbete, que instaló en Madrid el primer taller de cartonaje, a principios de los años 60, lo que sería más tarde la Fundación Gil Gayarre. En 1964 se constituyó la Federación Nacional, FEAPS (Federación Española de Asociaciones Pro-Subnormales) y comenzaron a celebrarse los congresos de la organización internacional que agrupó a las asociaciones de familiares: la Liga Internacional de Asociaciones Protectoras de Deficientes Mentales (actualmente Inclusion International) que aprobó en su congreso mundial celebrado en Jerusalén, la Declaración de Derechos Generales y Especiales del Deficiente Mental¹¹.

Alfredo Fierro recuerda aquellos primeros años del movimiento asociativo, con la doble característica de impulso de programas, servicios y por otra parte el proteccionismo que las familias ejercían sobre sus hijos con discapacidad intelectual¹²:

En el sector de las personas con retraso mental, el mejor modo de caracterizar en cuatro palabras mi experiencia en FEAPS, lo vivido por mí y lo sucedido todavía tras mi etapa allí, es resumirlo como el paso de la sobreprotección familiar a la autonomía personal. Las Asociaciones –pro-

¹⁰ Del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos firmado en el año 1966 que entró en vigor en 1976 cabe destacar el artículo 26, que hacía referencia a la igualdad ante la ley y prohibición de la discriminación. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también en vigor desde 1976 señalaba en sus artículos 6 y 7 el derecho a trabajar y la libre elección del empleo, derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

¹¹ FEAPS, Historia <<http://www.feaps.org/confederacion/an60.htm>>.

¹² Alfredo Fierro fue de 1968 a 1987 responsable de publicaciones en la Federación Española de Asociaciones Protectoras de Subnormales (FEAPS). Creador y director de la *Revista Voces* hasta 1978. También de la revista *Siglo Cero*. Posteriormente, de 1987 a 1993, con diferentes puestos en el Ministerio de Educación, se ocupó de tareas relativas a la reforma educativa en torno a la LOGSE.

vinciales o locales— de padres y familiares de «subnormales», federadas en FEAPS, eran hace cuarenta años muy tradicionales, de un conservadurismo extremo, anquilosadas en toda clase de prejuicios. A menudo se auto-denominaban «protectoras» y, en efecto, lo eran; respondían a la actitud y pauta de conducta más frecuente en las familias, la sobreprotección¹³.

Algunas expresiones de entonces ilustran bien la imaginaria subyacente al proteccionismo familiar. Se hablaba de «los hijos del doble amor», más queridos que los otros, y de «los niños que serán siempre niños», como si nunca hubieran de crecer, cual si el retraso en algunos ejes evolutivos equivaliera a estancamiento o fijación en todo su desarrollo personal. No se pensaba en ellos como potenciales adultos con perspectiva de alcanzar alguna autonomía en su vida personal. Es significativo que uno de los primeros temas de la agenda de las asociaciones fuera la modificación e implementación del marco jurídico para asegurar la tutela permanente de estos hijos. La máxima preocupación se cifraba en «qué iba a ser de ellos cuando sus padres murieran».

En Navarra en 1960 se puso en marcha la Institución para Deficientes, un centro educativo-asistencial promovido por el Estudio General de Navarra, que se constituiría en Universidad de Navarra en ese mismo año. La Asociación Navarra de Familiares y Amigos de los Subnormales (ANFAS) agrupó en la primavera de 1961 a un grupo de familiares que tenían necesidad de atención para sus hijos. La entidad surgió con los siguientes objetivos:

a) El cuidado, asistencia y protección a niños, jóvenes y adultos que padezcan deficiencias mentales, la atención y educación necesarias para su rehabilitación y recuperación, la orientación profesional, con vistas al futuro de los tutelados y la residencia en Instituciones adecuadas. Todo ello en Centros propios de la Asociación y que ésta pueda organizar, ajenos a ella pero que la Asociación pueda apoyar y patrocinar¹⁴.

Los primeros centros fueron los educativos para avanzar después a la formación profesional u ocupacional. Con el apoyo económico de las Cajas de Ahorros nació el Centro Isterría en 1966, sustituyendo la tarea desempeñada por la Institución para Deficientes.

Además de las asociaciones, las instituciones religiosas fueron decisivas en la puesta en marcha de centros. En 1963 se abrió el centro de Elcano, para mujeres con discapacidad, bajo la dirección de las Esclavas de la Virgen Dolorosa. Cáritas puso en marcha, en el año 1964, la Escuela de Formación Profesional, un centro dirigido a personas con discapacidad física en el que se fue observando que las personas con discapacidad intelectual no podían acceder a un empleo, a pesar de la formación impartida en la Escuela. Don Florentino Ezcurra, en su obra «Las raíces de una obra social en Navarra», recoge cómo surgió la necesidad de atender específicamente a este sector de población:

... Pronto se pudo comprobar que de los TREINTA Y CINCO minusválidos admitidos en la nueva Escuela de Formación Profesional, abierta en

¹³ FIERRO BARDAJÍ, A., «Retos en investigación...», *op. cit.*, 2009, p. 23.

¹⁴ Libro de Actas de las Asambleas de ANFAS, Acta n.º 1, 28 mayo 1961. Misión de la Asociación. Artículo 2 de los Estatutos, p. 3 v.

la Avenida de Guipúzcoa, 18, unos quince eran más bien minusválidos psíquicos, incapaces de seguir el aprendizaje que ofrecía la Escuela. Por otro lado, en Pamplona se atendía ya de alguna manera el problema de niños y niñas deficientes de grado medio. La Caja de Ahorros Municipal tenía una Escuela «La Carbonilla» cerca del antiguo monasterio de San Pedro y, por su parte, la Caja de Ahorros Provincial disponía del hermoso Centro ISTERRIA en Ibero que acogía niños y jóvenes deficientes igualmente de grado medio, pero sólo hasta los veinticinco años. Pero ¿qué solución se ofrecía a los niños y niñas que salían de la escuela o a los jóvenes de Isterria al cumplir los veinticinco años? Sencillamente volver a sus casas, agravando, como es natural, su situación personal y la de su familia. No había una solución para ellos. Así surgió la idea de crear un centro ocupacional para disminuidos psíquicos¹⁵.

Así es como se pasó de un diseño educativo para adolescentes y jóvenes, a un planteamiento ocupacional, de tareas relacionadas con una actividad laboral, más cercanas al empleo, aunque manteniendo el enfoque de aprendizaje y desarrollo de habilidades.

AÑOS 70: LEGISLACIÓN ESPECÍFICA Y CENTROS OCUPACIONALES

De la evolución conceptual de la discapacidad en estos años hay que destacar los conceptos de normalización (Wolf Wolfensberger en Canadá) e integración (informe Warnock, elaborado en el año 1978). Lo más importante de la legislación fue la promulgación en 1971 las de la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental. En el año 1975 se aprobó la Declaración de Derechos de los Impedidos y en el año 1976 se aprobó la declaración del año 1981 como Año Internacional de las personas con discapacidad, haciendo ya referencia al derecho al empleo:

7. El impedido tiene derecho a la seguridad económica y social y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerativa, y a formar parte de organizaciones sindicales¹⁶.

A partir de este momento surgieron numerosos textos normativos, compromisos y actuaciones, aunque no vinculantes, principios informadores y guión fundamental para el futuro desarrollo legislativo en los Estados miembros. El Consejo de Europa aprobó en 1974 una resolución relativa al establecimiento del primer programa de acción comunitaria para la adaptación profesional de los minusválidos en el que se señala la importancia de las políticas de empleo:

... la finalidad general de las iniciativas comunitarias relativas a las personas con discapacidad deberá ser ayudarles a que puedan llevar una vida

¹⁵ EZCURRA OROQUIETA, F., *Las raíces de una obra social en Navarra*, Cáritas Diocesana, 2005.

¹⁶ Declaración de los Derechos de los Impedidos, art. 7, 1975.

normal independiente y plenamente integrada en la sociedad, y se establece de manera explícita la promoción de la capacidad de trabajo como la vía fundamental para la integración en la sociedad¹⁷.

La clave de la legislación en el final de la década en España, fue la aprobación de la Constitución en 1978, que reconoce en su artículo 14 el derecho a la igualdad y no-discriminación y en los artículos 9.2 y 49 insta a los poderes públicos a que establezcan y desarrollen medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. En relación con el desarrollo de servicios de empleo fue muy interesante la creación en España en el año 1971 del Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM):

... el Fondo Nacional de Asistencia Social que a partir de 1977 se convierte en un instrumento eficaz para combatir la pobreza y vuelve sus ojos a un sector que como el de los discapacitados no estaba protegido por la Seguridad Social. Sus prestaciones abarcaban ayudas individuales a los menores e indigentes para que pudiesen ser internados en centros, extensibles a los ancianos e incapacitados para todo trabajo, y una serie de prestaciones relacionadas con la construcción, equipamiento y mantenimiento de centros asistenciales que tenían como modelo los planes Asistenciales del Servicio Social del Minusválido¹⁸.

Estos años estuvieron marcados por la creación de centros por parte del movimiento asociativo y por la reivindicación del derecho de sus hijos con discapacidad, dejando posturas de caridad y exigiendo actuaciones desde la justicia social. A lo largo de la década se impulsó una gran reflexión en España sobre los problemas de las personas con discapacidad y la manera más adecuada de afrontarlos. En enero de 1974 se celebró en Madrid la *1 Conferencia Nacional para la Integración Social de los Minusválidos: Minusval 74*. Este encuentro organizado por el SEREM contó con una amplia participación (2.305 personas). Resulta curioso el punto de vista de Juan Pérez Marín, en una de las ponencias del Encuentro:

Hemos de dejarnos de tantas técnicas de Rehabilitación, de Asistencia y de Medicina y promocionar a los subnormales por el trabajo. Sólo la actividad manipulativas, el esfuerzo físico y la ocupación disciplinada y exigente, acondicionará de manera efectiva las posibilidades que el minusválido tiene para su propia promoción. No podemos conseguir la promoción del subnormal sin exigirle a él mismo la aportación de su propio esfuerzo¹⁹.

En 1977 se constituyó una comisión parlamentaria para estudiar los problemas de los subnormales, por acuerdo de todos los grupos parlamentarios, germen sin duda de la legislación que vería la luz en la década siguiente. También al final de este período se constituyó la Coordinadora Española de Centros Especiales de Empleo para Deficientes, agrupando a 191 centros y con un total de 7.158 trabajadores.

¹⁷ JIMÉNEZ LARA, A. <<http://usuarios.discapnet.es/ajimenez/eudisc.htm>>.

¹⁸ ÁLVAREZ RAMÍREZ, E. G., *El régimen...*, op. cit., 2009, p. 120.

¹⁹ PÉREZ MARÍN, J.; ALONSO TRUJILLO, F.; SALVADOR CARULLA, L., *Integración y promoción de las personas con retraso mental*, Córdoba, Promi, 1997, p. 87.

En Navarra en los años 70 se pusieron en marcha diferentes centros ocupacionales para personas con discapacidad intelectual. Un primer centro impulsado por Cáritas en Pamplona, en el año 1974:

... era un centro donde los chicos realizaban una serie de trabajos sencillos, se acostumbraban a unos horarios, adquirían unos hábitos de convivencia y amistad, se dignificaba su vida y recibían como estímulo una prima de asistencia al trabajo²⁰.

Se trataba de ofrecer una atención integral, conjugando la educación con las salidas y hábitos profesionales. De acuerdo con la mentalidad social de aquellos años, el centro era masculino, ofreciéndose, también desde el año 1974 una solución similar a las mujeres, en el centro que las religiosas del Huerto cedieron en la carretera de Barañáin.

Al mismo tiempo que se pensaba en una solución para los chicos disminuidos psíquicos, Cáritas no olvidaba a las jóvenes que podían encontrarse en circunstancias similares. Ciertamente el problema de los chicos era más grave; muchas chicas trabajaban en sus casas en labores propias del hogar... la jornada laboral era de 8,30 de la mañana a 2,30 de la tarde. Las tardes quedaban libres para sus trabajos de casa...²¹.

La entidad que junto con Cáritas lideró la creación de centros de empleo para personas con discapacidad intelectual en Navarra fue ANFAS. En el año 1975 se puso en marcha el centro Bernardo Artajo en Tudela y un centro ocupacional en Burlada, en la calle la Fuente, gracias a la donación de un local por parte de una familia de Pamplona, doña Ana María Arístegui. En el año 1977 comenzó también el funcionamiento de la Escuela Taller de Estella.

Como sucedía en el resto de España, se realizaron muchos estudios sobre la situación de las personas con discapacidad, para conocer sus necesidades y enfocar los programas de actuación. En Navarra fue muy relevante el estudio realizado por los doctores Arístegui y Zubietta, en el marco del Plan de Atención Sanitaria en Navarra (PASN-3), en el año 1978²².

Tras el estudio mencionado, ya en 1979 se comenzó a plantear en ANFAS una necesidad de profesionalización de la gestión de los centros, entendiendo más la misión de la asociación desde el punto de vista reivindicativo.

Formación de ese «ENTE FORAL» de asistencia al minusválido en Navarra promovido por la Cartera de Sanidad de la Diputación... ANFAS está dispuesta, en principio, a traspasar todos sus Centros de atención del Deficiente a la Diputación... ANFAS debe, en estos momentos, fomentar y promocionar las ASOCIACIONES DE PADRES para que sean órganos de participación y control para una mejor atención al deficiente en todos los Centros, sean estos propios o de otras instituciones...²³.

²⁰ EZCURRA, F., *Las raíces...*, *op. cit.*, p. 41.

²¹ *Ibid.*, pp. 43-44.

²² Es interesante destacar las recomendaciones que los doctores Arístegui y Zubietta recogían en su estudio, que se convirtieron en la profecía de lo que en los años posteriores sería la estructura de los centros de empleo protegido en Navarra. En el documento se hacía referencia a los diferentes regímenes, de centro ocupacional y centro especial de empleo, antes de que se aprobara la normativa que los regularía en los años 80, se mencionaba la conveniencia de la ubicación conjunta, siendo la división entre la terapia ocupacional y el empleo algo funcional.

²³ Acta n.º 17 de la asamblea general ordinaria de ANFAS. 9 de junio de 1979, p. 41 recto.

Es importante destacar el gran trabajo que ha realizado ANFAS en estos años no únicamente de creación de centros, sino de sensibilización social, de presencia de las personas con discapacidad en diferentes ámbitos en los que han demostrado su capacidad. En estos años se organizaron también diferentes servicios educativos, asistenciales y de ocio.

AÑOS 80: NUEVOS CENTROS DE EMPLEO Y EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN

La concepción de las personas con discapacidad intelectual había avanzado hacia un modelo centrado en el funcionamiento, la rehabilitación y la no discriminación. Esto quedaba reflejado en la Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalía²⁴, y en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁵. Ya se mencionaban en dichas declaraciones y convenios los principios de normalización e integración y la igualdad de oportunidades como meta de las instituciones. En el ámbito europeo, fue importante la aprobación de programas económicos como el *Segundo programa de acción de la Comunidad en favor de los minusválidos* (HELIOS) que permitió el desarrollo de algunas experiencias innovadoras y el conocimiento de buenas prácticas en diferentes países²⁶.

Dentro del desarrollo legislativo de los preceptos aprobados en la constitución, en España se aprobó la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Esta ley fue debatida a lo largo de todo un periodo de sesiones y fue aprobada con un gran consenso político, tras buscar en el ámbito internacional las referencias más actualizadas sobre la discapacidad y los criterios para atender a este sector de la población. La LISMI fue una ley muy avanzada conceptualmente que ha encontrado en el ámbito del empleo importantes problemas para su cumplimiento. Aún en vigor, es la norma que ha tenido mayor influencia en la estructura actual de centros y programas de empleo para las personas con discapacidad intelectual. En el ámbito laboral se marca como objetivo el acceso al empleo ordinario de todos aquellos trabajadores que puedan hacerlo, siendo los centros especiales de empleo y centros

²⁴ En 1980 la Organización Mundial de la Salud presentó la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM). Esta primera clasificación trataba de ir más allá del propio concepto de enfermedad, buscando un enfoque más global del funcionamiento. EGEA GARCÍA, C. y SARABIA SÁNCHEZ, A., «Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad» <<http://usuarios.discapnet.es/disweb2000/art/ClasificacionesOMSDiscapacidad.pdf>>, 2001.

²⁵ Naciones Unidas había proclamado el año 1981 como Año internacional del disminuido físico, psíquico y sensorial, bajo el lema «participación e igualdad plenas». Al año siguiente fue aprobado el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, en el que se incluyó una sección sobre la Igualdad de Oportunidades y ese mismo año fue proclamado asimismo, Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos. En 1983 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el convenio 159, relativo a la rehabilitación profesional y el empleo de las personas con discapacidad, así como la Recomendación 168 de Readaptación profesional y de empleo de inválidos.

²⁶ En 1988 se puso en marcha (el programa HELIOS), que se aplicaría durante el cuatrienio 1988/1991, y que contó con una dotación estimada inicialmente en 19 millones de ecus. El programa HELIOS tenía como objetivo promover una plataforma de cooperación entre los Estados miembros y estimular los intercambios en los ámbitos de la integración económica y social, la igualdad de oportunidades y la vida independiente de las personas con discapacidad. Se caracterizó por lo ambicioso de sus objetivos. JIMÉNEZ LARA, A., «La estrategia de la Unión Europea en materia de discapacidad» <<http://usuarios.discapnet.es/ajimenez/eudisc.htm>>.

ocupacionales un recurso para completar la formación de quienes no puedan ser contratados en una empresa ordinaria²⁷.

Se pueden considerar estos años en España, y también en Navarra, como un momento de expansión, de creación de nuevos centros y ampliación de plazas en los ya existentes. Se trataba de acercar el servicio, los recursos allí donde vivían las personas con discapacidad intelectual. Tras una primera fase en la que se contaba con talleres en Pamplona, Tudela y Estella, se abrieron nuevos centros en San Adrián y Tafalla. En el 81 se inició la actividad en la granja taller de Poskonea en Elizondo y en 1986 en la Barranca, con un taller situado en la extinguida escuela profesional de Lacunza, inaugurado en el año 1987. Ese mismo año se abrió el taller de Sangüesa. También se hicieron obras y reformas en los centros de Pamplona, siempre con el objetivo de ampliar el número de plazas o mejorar las instalaciones para poder acceder a más trabajos. Además en el año 1987 ANFAS asumió la gestión de los centros que Cáritas había puesto en marcha en Pamplona.

En esta década se vivieron dos momentos críticos: en el año 1982 ya que el volumen que habían alcanzado los servicios de ANFAS era muy alto como para que pudiera sostenerse con subvenciones. La asociación llevó a cabo una amplia campaña de recogida de firmas para asegurar el mantenimiento de los servicios que fueron creciendo a lo largo de la década. El gran volumen de centros, personas a las que se atendía, profesionales implicados, y la imperiosa necesidad de asegurar la financiación de todo ello, llevó al Gobierno de Navarra y a ANFAS a un proceso de negociación que culminó en el año 1989 con la creación de dos estructuras de gestión, para los centros de atención, educación y centros laborales, Aunque ya se había planteado en 1979 la necesidad de profesionalizar la gestión, desde el movimiento familiar se vivió la creación de las dos empresas como una pérdida de poder y de control sobre la calidad del servicio que se prestaría a sus familiares con discapacidad. El ente laboral se denominó Talleres Auxiliares de Subcontratación de la Industria Navarra, S. A. (TASUBINSA) y el ente educativo-asistencial se denominó ONARTU, S. A.

AÑOS 90: MEJORAS EN LA GESTIÓN Y DIVERSIDAD DE MODALIDADES DE EMPLEO

La evolución conceptual de la discapacidad en esta década se centró en la consideración de la discapacidad intelectual como una manifestación de la relación entre la persona con una deficiencia y su entorno. Fue el inicio del modelo social de la discapacidad. En 1992 se publicó la novena edición de la definición de la Asociación Americana de Retraso Mental (AAMR, actualmente AAIDD). Esta definición supuso un cambio de paradigma desde una visión del retraso mental como un rasgo absoluto, a una expresión de la interacción entre la persona con un funcionamiento intelectual limitado y su entorno. Trata de ampliar el concepto de comportamiento adaptativo describiendo áreas de habilidades adaptativas concretas y resaltando el papel

²⁷ Se puede ampliar la información al respecto en los artículos 37, 38 y 41 de la LISMI.

del entorno en la manifestación de la discapacidad²⁸. Desde esta nueva concepción se pasó también de los principios de integración y normalización al de inclusión. Como en décadas anteriores, este modelo mental de la discapacidad intelectual no se ha visto reflejado en la legislación y en las prácticas hasta entrado el siglo XXI.

En el ámbito legislativo se pueden mencionar el Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad, aprobado en 1992 y las Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades y la no Discriminación de la ONU (1993), (NORUN). Estas normas no han sido de obligado cumplimiento, y a pesar de su debilidad, el compromiso de muchos Estados ha hecho que las NORUN inspirasen leyes y políticas de muchos países.

La Unión Europea aprobaba además en el año 1990, dentro del Fondo Social Europeo, el programa Horizon, un apoyo fundamental en el desarrollo de diferentes modelos y opciones de empleo para las personas con discapacidad intelectual. Estas convocatorias fueron el apoyo para realizar experiencias innovadoras para favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad, contando con la colaboración en los proyectos de diferentes países europeos, que ponían en común sus buenas prácticas.

En los documentos europeos, se comenzaron a introducir cláusulas de no discriminación y en el *XII Congreso Mundial de Inclusión Internacional* se habló de la importancia de potenciar la autodeterminación. Ambos conceptos, de no discriminación y capacidad de autodeterminación, serán las claves del pensamiento sobre la discapacidad intelectual del nuevo siglo.

En contraste con el avance conceptual de la discapacidad la evaluación realizada en España en cuanto a la aplicación de la LISMI no era tan satisfactoria como cabía esperar. No se alcanzaron los objetivos de empleo para personas con discapacidad, lo que llevo al diseño de nuevas fórmulas tanto de empleo directo como de incentivación de contratos con centros especiales de empleo. En el comienzo de esta década surgieron las primeras experiencias de empleo con apoyo en España²⁹. Este tipo de iniciativas pudo financiarse con el apoyo de los programas europeos como Horizon.

También en los años 90 surgieron algunas plataformas que han unido a diferentes asociaciones y entidades sociales para conseguir políticas de empleo más avanzadas, que apoyen el cumplimiento de la legislación y la promoción del empleo para las personas con discapacidad intelectual, como el CERMI y AFEM³⁰.

²⁸ VERDUGO ALONSO, M. Á.; BERMEJO, B. G., *Retraso mental. Adaptación social y problemas de comportamiento*, Madrid, Pirámide, 1998, p. 22.

²⁹ El proyecto Aura desarrollado en Barcelona en sus orígenes consiguió la integración de ocho jóvenes con síndrome de Down en empresas ordinarias, mediante la figura de un preparador laboral que acompañaba a la persona con discapacidad hasta conseguir su incorporación completa al trabajo.

³⁰ El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, más conocido por sus siglas, CERMI, es la plataforma de representación, defensa y acción de los ciudadanos españoles con discapacidad, <<http://www.cermi.es>>. Esta plataforma elaboró en el año 1994 el Plan para la Reactivación del Empleo de las Personas con Discapacidad. El Gobierno español aprobó en 1996 el Plan de Acción para las personas con discapacidad 1997-2002. En el año 1997 el CERMI suscribió con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el CERMI sobre Medidas para mejorar las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad. En 1999 se creó la Asociación FEAPS para el Empleo (AFEM), asociación empresarial, dentro del sector de la economía social y patronal de los Centros Especiales de Empleo promovidos por las entidades de

A partir de 1990 la gestión de los centros de empleo para personas con discapacidad intelectual en Navarra se llevaba a cabo desde la sociedad creada por ANFAS y el Gobierno de Navarra, Tasubinsa, con un control de ambas entidades en el consejo de administración. Fueron años no exentos de dificultades, en los que se conjugaron épocas de crecimiento, de creación de nuevos centros, de reformas en otros, y estrategias de acercamiento a criterios de calidad en la gestión y mejora de la productividad. La LISMI contemplaba el empleo en centros ocupacionales y especiales de empleo como un paso, una transición hacia el empleo ordinario. Pero este objetivo no llegaba a conseguirse. Con criterios de normalización se trató de acercar el diseño productivo, los métodos de trabajo, a los de una empresa ordinaria, aunque la estructura de gestión fuera de centros protegidos. Se consiguieron certificaciones de calidad de producción, que permitían a Tasubinsa acceder a empleos variados, de mayor valor añadido, en diferentes sectores de producción y poder atender a todas las solicitudes de empleo de las personas con discapacidad intelectual. Pero la integración laboral seguía siendo una asignatura pendiente. Ya que la contratación directa de personas con discapacidad intelectual por parte de empresas normales era tan difícil, con financiación de fondos europeos se abordaron en 1995 programas para poner en marcha nuevas modalidades de empleo, como brigadas de servicios, enclaves laborales y empleo con apoyo. El proyecto OPTAS en Tasubinsa pretendía insertar en empleo ordinario a dieciséis personas con discapacidad intelectual. Aunque la experiencia fue positiva, este programa permitió detectar las dificultades que a veces tenían los empresarios para confiar en este programa de empleo, sin conocer a las personas con discapacidad intelectual. Así comenzó, unos años más tarde, en 1997, la experiencia de enclaves laborales que, sin estar autorizados por una norma específica (que se llegaría a aprobar en España en 2004) se realizaban con el consentimiento del Servicio Navarro de Empleo, sindicatos y empresarios, como un método de acercamiento de las personas con discapacidad intelectual al mercado ordinario de trabajo. El programa se denominó durante un tiempo como Empleo con Apoyo Agrupado.

El enclave es una forma de que las personas con discapacidad trabajen en empresas ordinarias. De esta forma se favorece que estén integradas en el ambiente laboral, en contacto constante y directo con el resto de trabajadores. Contratar a un trabajador con discapacidad no hay que verlo sólo como una acción social de caridad, sino que todas las personas tienen una rentabilidad y hay que buscar las vías para conseguir su máximo rendimiento. Esa persona necesita tener unas vivencias y experiencias diferentes y que pueda trabajar en una empresa ordinaria es muy positivo. Vienen a trabajar en el mismo autobús, los espacios reservados para tomar café son comunes y suministran directamente lo que preparan para la cadena, lo que favorece la relación entre todos. Un aspecto importante que quiero resaltar es que entre los trabajadores de nuestra empresa hay una especial sensibilidad hacia las personas con discapacidad, hay más camaradería y

FEAPS. Esta entidad surgió de la necesidad de especializar la gestión de los centros especiales de empleo y centros ocupacionales, diferenciándolos del resto de servicios creados y gestionados por el movimiento asociativo. Más información en <http://www.ceeafem.org/memoriaAFEM.pdf>.

esto favorece la comunicación. También hay que señalar que a estas personas se les exige el mismo nivel que al resto de los trabajadores de la planta en cuanto a entregas en tiempo, calidad y resultado de las unidades que se necesitan. Surgen problemas, igual que con otros trabajadores, pero la ventaja es que al estar trabajando en la misma fábrica la transmisión es rápida y los problemas se resuelven rápidamente³¹.

En estos años surgieron también en Navarra proyectos de empleo con apoyo de otras entidades, como el proyecto MOSAIC del Colectivo Bidean o el proyecto Itaca promovido por la Asociación Síndrome de Down de Navarra ya en el año 2000.

Estas experiencias arrojaron buenos resultados personales, pero no llegaron a consolidarse como empleos estables, de calidad, que pudieran ofrecerse de forma general al colectivo.

La década finalizó con la evidencia de las grandes posibilidades de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, con una normativa avanzada (aunque ha tenido dificultades para llevarse a la práctica) y con la gran tarea pendiente de la sensibilización social para diseñar entornos y recursos que favorezcan la integración laboral y social, y que permitan a cada persona elegir el itinerario laboral más acorde con sus habilidades y deseos.

El gran cambio cultural que se ha vivido en estos cincuenta años no se limita a la creación de la gran red de centros y recursos con los que cuentan las personas con discapacidad intelectual hoy. La gran diferencia es que tener un hijo con este tipo de discapacidad era signo de un castigo divino, una vergüenza, o en todo caso un problema en el ámbito familiar y tras cincuenta años, la realidad de las personas con discapacidad intelectual nos incumbe a todos los que convivimos con ellos. Ahora es una realidad social que nos exige revisar los modelos mentales con los que vivimos y que nos ayuda cada día a mejorar.

FUENTES DOCUMENTALES

Libro de Actas de las Asambleas de ANFAS.
Boletín de ANFAS, diciembre 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ RAMÍREZ, G. E., *El régimen jurídico público de la discapacidad*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2009.
- BERRUEZO ALBENIZ, R., *Iniciativas Socioculturales en Navarra en la segunda mitad del siglo XX*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2010.
- EZCURRA OROQUIETA, F., *Las raíces de una obra social en Navarra*, Pamplona, Cáritas Diocesana, 2005.
- FIERRO BARDAJÍ, A., «Retos en investigación y tecnología educativas en el ámbito de las discapacidades», en *Mejorando resultados para una vida de calidad*, Salamanca, Amarú Ediciones, 2009.
- VERDUGO ALONSO, M. Á. y Bermejo, B. G., *Retraso mental. Adaptación social y problemas de comportamiento*, Madrid, Pirámide, 1998.

³¹ Boletín de ANFAS, diciembre 2003, p. 17.

VILLA FERNÁNDEZ, N., *La inclusión progresiva de las Personas con Discapacidad Intelectual en el Mundo Laboral (1902-2006)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Organización de los servicios para retrasados mentales, Ginebra, OMS, 1967.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

FEAPS, <www.feaps.org>

CERMI, <www.cermi.es>

AFEM, <www.ceeafem.org>

<www.discapnet.es>

LEGISLACIÓN

Declaración de derechos de los Retrasados Mentales, 1971.

Declaración de los Derechos de los Impedidos, 1975.

Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), 1982.

Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades y la no Discriminación de la ONU (NORUN), 1993.

RESUMEN

Evolución del empleo de las personas con discapacidad intelectual en Navarra 1960-2000

La atención a las personas con discapacidad intelectual ha evolucionado hasta el siglo XIX desde modelos de exclusión y desconocimiento a planteamientos de caridad, protección. Los avances médicos y educativos, en un proceso complejo de cambios culturales y normativos, han impulsado los planteamientos actuales de derechos y calidad de vida. El reflejo de esta evolución en el empleo de las personas con discapacidad intelectual en los últimos cincuenta años en Navarra nos permite valorar el cambio cultural que ha supuesto la integración laboral de este colectivo. Algo que se ha conseguido por la combinación de esfuerzos de las personas con discapacidad intelectual, sus familias, los técnicos del sector, pero también por el apoyo conseguido, tanto de la Administración como de la sociedad en general.

Palabras clave: atención a las personas con discapacidad intelectual; Navarra; España; 1960-2000.

ABSTRACT

Evolution of the Employment of People with Intellectual Disability in Navarra 1960-2000

Until the XIXth century, the attention to people with intellectual disability has evolved from patterns of exclusion and ignorance to charity and protection approaches. The medical and educational advances, in a complex process of cultural and normative changes, have pushed forward the current rights and quality of life approaches. The reflection of this evolution in the employment of the intellectually handicapped people in the last fifty years in Navarre allows us to appreciate the cultural change that the work integration has entailed. This situation has been achieved through the combined efforts of the intellectually handicapped people, their families, the experts of the sector, and also the support given by both the Administration and society in general.

Keywords: attention to intellectually handicapped people; Navarre; España; 1960-2000.

