

El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión

RAFAEL DE LORENZO *

Sin un empleo digno no es factible la plena integración y participación de las personas con discapacidad en la sociedad

1. COMENTARIOS INTRODUCTORIOS

Al acercarme a estas páginas de la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la amable invitación de la profesora Alemán Bracho, caracterizada por su talante social así como por el rigor y la profundidad de sus contenidos, me surge espontáneamente un sentimiento de agradecimiento por el honor que supone para el autor el poder participar y expresar sus ideas y aportaciones en la misma. Son ya bastantes años los transcurridos desde que tomé la opción de compromiso personal y profesional por el Sector de lo Social al que me he dedicado plenamente desde diversas perspectivas, fundamentalmente de carácter ejecutivo. Pero nunca me he resistido, sino que muy por el contrario, he dedicado todo el tiempo posible, muy variable en cada circunstancia, a profundizar desde un punto de vista científico y/o académico o a apoyar iniciativas editoriales que tuviesen que ver con lo social y especialmente con el Tercer Sector, la Econo-

mía Social, y muy particularmente los problemas de las personas con discapacidad.

La más importante y más reciente de mis incursiones en el campo de la investigación social respecto de la situación de las personas con discapacidad ha consistido en la dirección de un Informe encomendado por el Club de Roma a nivel mundial, con el apoyo de la ONCE y su Fundación, así como del Capítulo Español de dicho Club de Roma.

El referido informe que muy pronto verá la luz como una nueva publicación, y que se distribuirá a nivel mundial, persigue un enfoque de globalidad pero de diversidad; de analizar los grandes problemas pero sin renunciar a las propuestas concretas de acción y, en fin, pretende hacer una radiografía general de la situación de las personas con discapacidad en el mundo, pero sin renunciar a dejar establecido un marco de referencia en cuanto a la fijación de principios y criterios inspiradores de nuevas estrategias de actuación. Explora las relaciones entre desarrollo humano y discapacidad, a partir de la constatación de dos hechos fundamentales:

- En primer lugar, que la discapacidad ha adquirido una creciente importancia en

* Secretario General de la Fundación ONCE.

el mundo actual, debido, por una parte, al incremento cuantitativo de las situaciones de discapacidad (envejecimiento de la población, personas que sobreviven a accidentes y enfermedades que antes eran mortales...) y, por otra, a la toma de conciencia de que es necesario aprovechar las capacidades, los conocimientos y la contribución al desarrollo que pueden hacer las personas con discapacidad.

- En segundo lugar, que la lucha que las personas con discapacidad vienen desarrollando para lograr la participación y la igualdad se ha constituido en un paradigma de la defensa de la diversidad y de la búsqueda de soluciones innovadoras e inclusivas para el futuro de la Humanidad.

El informe se ha realizado a partir del análisis de las realidades actuales de la discapacidad y se ha fundamentado, siempre que ha sido posible, en datos estadísticos contrastados. Es un informe hecho desde la discapacidad, pero que apunta a miras más amplias. Al resaltar la importancia de preservar y aprovechar la diversidad humana, pretende enriquecer la conciencia solidaria y afianzar los compromisos en defensa de los derechos de igualdad de todas las personas.

Quisiera abordar en esta colaboración, uno de los aspectos tratados en el citado informe que me parece de vital trascendencia. En efecto, se constata que «la pobreza genera discapacidad y que la discapacidad conduce a la pobreza». Se constituye en uno de los principales métodos o técnicas de intervención social para salir del citado círculo vicioso, el desarrollo de políticas de formación e inserción laboral para conseguir, no sólo la autonomía económica de la persona con discapacidad y su entorno familiar, sino también la mejora de su propia autoestima, el sentimiento de pertenencia a la comunidad como contribuyente neto y el situarle en la rampa de lanzamiento de una verdadera integración social en su entorno.

Por ello formularé en las páginas siguientes una serie de aportaciones, a modo de reflexiones y propuestas concretas, que se centrarán en el campo de la inserción laboral de las personas con discapacidad.

2. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE FONDO

«Sin la formación y la cualificación adecuadas no es posible alcanzar y mantener un empleo digno»

La OIT calcula que en el mundo hay unos 386 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar. Son personas que tienen el potencial necesario para incorporarse al mercado laboral y contribuir al desarrollo de sus países como empleados, trabajadores independientes o empresarios, y que desean hacerlo.

Algunos empresarios han comenzado a descubrir este potencial. Muchos gobiernos han promulgado leyes, han formulado políticas y desarrollan programas dirigidos a promover las posibilidades de ocupación de las personas con discapacidad que buscan trabajo, a mantener en el empleo a los trabajadores que quedan discapacitados y a facilitar la reinserción laboral de los trabajadores que han perdido su empleo debido a sus discapacidades. Ante la falta de acción de muchos gobiernos, las organizaciones representativas de personas con discapacidad han asumido labores de promoción de la integración laboral, conscientes de la gravedad del problema.

Sin embargo, muchas de las personas con discapacidad que pueden y quieren trabajar están desempleadas. La tasa de desempleo entre discapacitados es considerablemente más alta que en el total de la población activa, llegando a superar, en algunos países, el 80 por ciento. Además, cuando las personas con discapacidad trabajan, frecuentemente lo hacen en empleos en los que se les paga

menos y en los que tienen pocas posibilidades de promoción profesional. El resultado final de esta situación es que muchas personas con discapacidad viven en la pobreza y su contribución potencial hacia sus familias, hacia las empresas y hacia la sociedad se ha desaprovechado.

Como apunta Sid Wolinsky (Disability Rights Advocates. California, Estados Unidos de América): *«Como grupo, las personas con discapacidad son ciudadanos de segunda clase en el lugar de trabajo prácticamente en todos los países de la Tierra. Debido a una combinación de factores, entre los que se incluyen unos niveles formativos inferiores, así como una serie de prejuicios, en general las personas con discapacidad no trabajan, y las que lo hacen ocupan puestos de poca especialización y perciben retribuciones inferiores.»*

En general, la situación relativa al empleo de las personas con discapacidad es bastante sombría. *La combinación de medios inaccesibles de transporte público, de barreras arquitectónicas y actitudinales, de un desempleo crónico y de una adjudicación insuficiente de recursos para ayudar a las personas con discapacidad, hace que el empleo de las personas con discapacidad sea, como mucho, una actividad marginal. Además, el progreso se encuentra con un importante obstáculo ante la ausencia de algún tipo de comprensión generalizada de las plenas capacidades laborales de las mujeres y los hombres con discapacidad, tanto por parte de las personas con discapacidad como de las personas sin discapacidad. Esto genera un círculo vicioso, porque como hay relativamente pocas personas con discapacidad que sean visibles en la población activa, hay también pocos modelos de personas productivas con discapacidad.*

Algunos países han aprobado una exigencia legal que en teoría exige a los empresarios contratar a un *determinado porcentaje de personas con discapacidad. No obstante, si no lo cumplen, su sanción generalmente es tan*

ínfima que se ha conseguido que dichas leyes carezcan de eficacia. Incluso las empresas multinacionales que habitualmente contratan a hombres y mujeres con discapacidad en algunos países, no lo hacen en todos.»

Con frecuencia esto se debe a que los empleadores creen que las personas con discapacidad no están preparadas para el trabajo y no les dan la oportunidad de demostrar lo contrario. Otras razones son que, a menudo, las personas con discapacidad no han tenido acceso a la educación y a la formación profesional; que los servicios de ayuda que requieren no están disponibles; que la legislación y las políticas no facilitan su incorporación al empleo y que los edificios y los medios de transporte no son accesibles para ellas. Asimismo, en muchas personas con discapacidad ha arraigado cierta cultura de la pasividad, inspirada por las circunstancias ambientales, que inducen a muchos discapacitados a pensar que carecen de potencialidades laborales y que, por tanto, han de depender económicamente de las políticas asistenciales o de las familias.

Éstos y otros obstáculos están impidiendo que muchas personas con discapacidad encuentren un trabajo que les permita ganarse la vida, atender a sus familias y contribuir a la economía nacional. Eso significa un gran despilfarro y una enorme pérdida, no sólo para las personas con discapacidad y sus familias, sino también para los empresarios y para el conjunto de la sociedad. Es una pérdida palpable e injustificada de talento humano que supone una desventaja para todos.

3. OPORTUNIDADES Y FÓRMULAS DE INSERCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS MERCADOS DE TRABAJO

«Es más humano, más socialmente digno y más rentable económicamente que las personas con discapacidad desempeñen un rol acti-

vo y productivo, en lugar de continuar en una posición pasiva y dependiente»

3.1. Cambios en las oportunidades de empleo

Las políticas de empleo en relación con las personas con discapacidad, gracias al movimiento asociativo, han experimentado un cambio importante en los últimos años. Cada vez se pone un mayor énfasis en la promoción y se dedican más recursos a la creación de oportunidades de acceso a los puestos de trabajo existentes en el mercado laboral, tanto en el sistema ordinario como en el protegido. Este cambio se debe, en buena parte, a la presión que ejercen las propias personas con discapacidad, a través de sus organizaciones, en defensa de la inclusión e igualdad plenas. Un segundo factor importante para explicar este cambio es la conciencia creciente de que las dificultades a las que se enfrentan las personas con discapacidad, a la hora de obtener y conservar un empleo, se deben más a la forma en la que el trabajo está estructurado y organizado que a la discapacidad en sí misma, y que esos obstáculos pueden ser superados si se adoptan las medidas adecuadas. Una tercera motivación para ese cambio es el convencimiento, por parte de los gobiernos y de los demás agentes implicados, de que la exclusión de las personas con discapacidad del mundo laboral es un despilfarro económico de niveles inaceptables.

Como resultado de esos cambios en las políticas laborales, en muchos países las personas con discapacidad cuentan, en la actualidad, con un amplio abanico de opciones laborales, y pueden encontrar trabajo en los talleres protegidos, en las Administraciones Públicas, en fórmulas de empleo con apoyo, en entidades sociales, en el mercado ordinario de trabajo y como autónomos.

El coste de las políticas pasivas es extraordinariamente elevado. No se trata de suprimir o reducir drásticamente las políticas

prestacionales pasivas, sino de buscar tendencialmente un mayor reequilibrio respecto de las políticas activas en la asignación del gasto social.

En tal sentido, son muy atinadas las palabras de Barbara Murray (*Organización Internacional del Trabajo, OIT*), cuando apuntaba que: *«Los costes de las prestaciones sustitutivas de ingresos para las personas con discapacidad en edad de trabajar son altos en los países que disfrutan de este tipo de subsidios. Los costes de estas subvenciones calculados en los últimos años ascienden al 6 por ciento del PIB en Países Bajos, al 3,5 por ciento del PIB en Alemania y al 2,5 por ciento del PIB en Francia. En Estados Unidos, la Seguridad Social paga alrededor de 1.000 millones de dólares estadounidenses anualmente a las personas con discapacidad.»*

Los costes se han elevado mucho en los últimos años. En *Estados Unidos* los dos programas mayores de ayuda a las personas con discapacidad en edad de trabajar crecieron en un 59 por ciento durante los años 90, con un aumento de 4 a 6,3 millones de beneficiarios. Se estima que si un uno por ciento de esos 6,3 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar volviese al trabajo, se ahorrarían 2.900 millones de dólares.

Además del gasto directo que supone el pago de las prestaciones a las personas con discapacidad, *existe un gasto importante para la economía nacional, derivado del hecho de que mucha gente que puede trabajar está excluida del mercado laboral. El valor anual del PIB que se pierde debido a las discapacidades totales o parciales se estimó en 1993 en 45.800 millones de dólares canadienses, que representan el 7,7 por ciento del PIB canadiense total de ese año (Health Canadá, 1997). Un estudio llevado a cabo por el Banco Mundial utilizó el mismo método que se usó en Canadá para calcular la pérdida del PIB total anual del mundo y la cifra osciló entre 1,37 y 1,94 billones de dólares estadounidenses (Metts, 2000)».*

3.2. Diferentes fórmulas de intervención para conseguir el objetivo de la inserción laboral

A continuación pasaremos a describir someramente la amplia diversidad de técnicas o fórmulas de intervención para conseguir el empleo de las personas con discapacidad. La preeminencia de unas fórmulas sobre otras dependerá de diversos factores tales como: antecedentes históricos; sistema organizativo local; importancia de la intervención pública; mayor o menor protagonismo de las organizaciones de afectados, etc.; pero, en todo caso, quisiera dejar patente que no estamos ante fórmulas contrapuestas o incompatibles, sino que, muy por el contrario, deberíamos disponer de todas ellas con flexibilidad y complementariedad, de manera que se pongan al servicio del objetivo final como es la creación de empleo en el mayor número y con la mayor calidad posibles. Se deben abandonar los apriorismos, dogmatismos y prejuicios a favor o en contra de una u otras fórmulas, teniendo pleno derecho cada operador a utilizar preferentemente aquellas que considere más adecuadas, pero sin excluir ni minusvalorar a las otras. La resultante final del empleo creado será el sumatorio de los esfuerzos y resultados prácticos aportados por cada una de estas diversas fórmulas.

3.2.1. *La transición al empleo ordinario: fórmulas innovadoras para la inserción de las personas con discapacidad en el mercado no protegido*

La experiencia muestra que la integración en el mercado ordinario de un número importante de personas con discapacidad es un objetivo posible. El elenco de medidas que pueden adoptarse para favorecer esa integración es amplio. Junto al establecimiento de cuotas de reserva de empleo en las empresas públicas o privadas, la formación u orientación laboral o las subvenciones a la contrata-

ción de trabajadores desempleados, hay otras muchas medidas o fórmulas de promoción de empleo que pueden acercar el propósito de la integración laboral:

- Los agentes sociales han de ser comprometidos más activamente mediante fórmulas como los «enclaves de empleo» o el «empleo con apoyo».
- Muchas veces las empresas toman decisiones relativas a la externalización de una parte de la producción o de determinados servicios periféricos, mediante la subcontratación. La flexibilidad que permite este tipo de prácticas puede facilitar el empleo de las personas con discapacidad.
- En muchos países existe la obligación legal de las empresas de cubrir determinadas cuotas de reserva a favor de trabajadores con discapacidad o, alternativamente, de pagar una contribución a un fondo especial u otras modalidades, como la contratación de suministros o servicios con un taller protegido o la aportación económica a fundaciones de utilidad pública que desarrollen programas de empleo o formación. En otros casos, se han establecido condiciones en la contratación pública de obras y servicios dirigidas a velar por el cumplimiento de la legislación antidiscriminatoria o relativa al cumplimiento de obligaciones de reserva de empleo por parte de las empresas contratistas de las Administraciones Públicas. También resulta necesario explorar todo tipo de colaboraciones entre el tejido empresarial, las empresas de trabajo temporal y las organizaciones del movimiento asociativo.
- Muchos trabajadores con discapacidad no se adaptan fácilmente al empleo ordinario y encuentran trabajo a través de fórmulas de economía social y empresas de «autoayuda» e inserción.

Para lograr el objetivo de integrar en el mercado de trabajo a un número cada vez mayor de personas con discapacidad, es imprescindible promover iniciativas empresariales que tengan como objetivo contribuir a la lucha contra la exclusión social mediante la creación de empleo. Tales iniciativas empresariales deben conjugar su estricta viabilidad económica con la adecuación de sus objetivos sociales de creación de empleo y de mejora de las condiciones de vida y trabajo.

3.2.2. *Las virtualidades del empleo protegido*

Es cierto que hay que esforzarse por innovar medidas en la línea de favorecer la transición del empleo protegido al empleo ordinario y para superar la segmentación que supone separar a las personas con discapacidad en el mundo de los talleres o empresas protegidas. No obstante, como todo cambio de valores es lento, hay que contar con que seguirán existiendo resistencias y barreras en las empresas ordinarias. Lo mismo que es largo el camino de la plena igualdad de hombres y mujeres en cuanto al tipo de empleos, acceso a puestos directivos y salarios, mayor aún es el de las personas con discapacidad y doblemente cuando se trata, además, de mujeres.

Esta reflexión nos lleva a considerar que el empleo protegido va a seguir siendo una vía de inserción laboral todavía necesaria para muchos trabajadores con discapacidad, especialmente en los casos de discapacidad más severa o mental. Hay, por ello, que mejorar la calidad y la competitividad del empleo protegido.

Los centros especiales de empleo, empresas protegidas o centros ocupacionales constituyen un instrumento eficaz, en muchos países, para proporcionar empleo a las personas con discapacidades más severas y evitar su exclusión laboral. La formación de los trabajadores con discapacidad, la de sus gestores y la creación de oportunidades en nuevos yacimientos de empleo para diversificar la oferta

de este tipo de centros constituyen elementos estratégicos de las actuaciones futuras en el campo del apoyo al empleo protegido. Debe reconocerse, por otra parte, el importante papel que cumplen los centros ocupacionales, como recursos de formación para el empleo y para el itinerario de inserción laboral. Este tipo de centros prelaborales son el mayor nicho de trabajadores con retraso de empleo de los que se nutren las empresas y deben contar con una regulación adecuada.

Para personas con determinados tipos de discapacidad (fundamentalmente en el caso de personas con deficiencias mentales), el paso por un taller protegido puede ser un excelente punto de partida para comprobar sus habilidades, permitirles adquirir experiencia laboral y ver qué tipo de trabajo pueden desempeñar mejor.

3.2.3. *Sistema de cuotas*

Para promover oportunidades de empleo de las personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, varios países europeos y, más recientemente, algunos países asiáticos, han introducido un sistema de cuotas que obliga a los patronos a reservar un porcentaje de puestos de trabajo en sus empresas para trabajadores con discapacidad. Si no cumplen esta obligación, se exponen a sanciones o tienen que contribuir pagando una cantidad de dinero a un fondo que se destinará a financiar acciones de rehabilitación profesional y promoción de empleo.

Este sistema de cuotas no existe en todos los países. Algunos, como Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia, entienden que el sistema de cuotas es contrario a sus orientaciones doctrinales y a sus tradiciones políticas, y prefieren adoptar medidas dirigidas a persuadir a los empleadores para que ofrezcan oportunidades de empleo a las personas con discapacidad y a facilitar a los trabajadores con discapacidad que buscan empleo la capacitación necesaria para mejorar sus habilida-

des y otras ayudas complementarias. Otros países –Estados Unidos, Canadá y Australia–, se preocupan fundamentalmente por asegurar la igualdad de acceso al trabajo y la no discriminación en el empleo. En los países con sistema de cuotas, se aprecia un incumplimiento generalizado del mismo, ante la pasividad de los gobiernos y autoridades.

La cuota de reserva no es única y su forma de cálculo varía de un país a otro. Con carácter general, oscila entre el 2 y el 6% y en ocasiones se calcula sobre el número total de trabajadores de la empresa en cuestión, con independencia de los centros o lugares de trabajo que tenga, o se aplica centro de trabajo por centro de trabajo. Asimismo, no suele aplicarse a la generalidad de las empresas, sino tan sólo a aquellas que tienen unos mínimos de trabajadores en plantilla, pues se supone que esta obligación debe exigirse a las medianas y grandes empresas, no a las pequeñas. Los mínimos suelen oscilar entre 25 y 50 trabajadores, cifra a partir de la cual opera la obligación de reserva. En los países en los que existe el sistema de cuota, suele distinguirse según se trate de empleo público (proporcionado por las Administraciones Públicas u organismos de ella dependientes), donde la obligación de reserva suele ser mayor, en la convicción de que el sector público tiene una mayor obligación moral y un mayor compromiso en relación con la incorporación laboral de las personas con discapacidad, o empleo privado (proporcionado por los empleadores no públicos), donde la obligación de reserva suele ser menor.

De ordinario, la reserva de empleo viene establecida por disposición legal, toda vez que dicha previsión supone un trato discriminatorio respecto de los trabajadores sin discapacidad, discriminación positiva admitida por la generalidad de los ordenamientos jurídicos siempre que venga sustentada en una causa justificada y se adopte en virtud de norma con rango suficiente. No obstante, en algunos países, si bien la obligación viene establecida por ley, se deja un amplio margen

de maniobra a la decisión de los agentes sociales a través de la negociación colectiva.

El debate sobre la procedencia y la eficacia de la cuota legal de reserva es antiguo y dista mucho de haber concluido. Si bien es una realidad el incumplimiento generalizado de estas previsiones legales de reserva allí donde existen, lo que podría transmitir una idea de fracaso e inoperancia como medida efectiva de incorporación al empleo de las personas con discapacidad, no es menos cierto que su misma existencia es una herramienta, a veces potente, de fomento del empleo, cuya exigibilidad los movimientos asociativos de personas con discapacidad pueden atemperar según las circunstancias y la realidad de cada país. En aquellas naciones donde existe, las organizaciones de personas con discapacidad suelen defenderla a pesar de conocer el alcance limitado de sus efectos. En todo caso, la cuota de reserva abrió definitivamente la posibilidad de introducir medidas de discriminación positiva en las distintas legislaciones laborales, superando así discusiones sobre la admisibilidad o no de este tipo de disposiciones.

3.2.4. Empleo autónomo

La posibilidad de trabajar como autónomo es fundamental en los países en desarrollo, donde la mayoría de la mano de obra está autoempleada, ya sea en sectores formales o informales. Sin embargo, aunque el empleo autónomo tiene un gran potencial para las personas con discapacidad, que se ha visto incrementado con el desarrollo de la informática, del teletrabajo y del comercio electrónico, no ha recibido demasiada atención hasta fechas recientes.

Muchos países han introducido ayuda económica para las personas con discapacidad que deseen abrir su propio negocio. En muchos casos, es el servicio público de empleo el encargado de administrar estas ayudas. Pero estas medidas no son suficientes para

asegurar el éxito de las empresas creadas por personas con discapacidad. Aparte de la formación técnica, se necesitan habilidades en campos como la gerencia y la contabilidad, disponibilidad para recibir asistencia técnica y consultoría y acceso a líneas de crédito para adquirir equipamientos y materiales. Los servicios de empleo pueden ayudar con algún tipo de asistencia directamente a los empresarios o guiarles hacia los lugares donde pueden conseguir esos medios.

3.2.5. Empleo con apoyo

En el pasado era muy difícil para las personas con discapacidad que trabajaban en talleres protegidos o en otros centros especiales optar a un empleo en el mercado ordinario de trabajo. Ha habido, con todo, ejemplos de inserción de trabajadores con discapacidad procedentes de centros especiales de empleo en empresas ordinarias, gracias a la formación y la experiencia adquiridas en el centro especial, pero en tasas menores de las deseables.

Más recientemente, se ha abierto paso una opción relativamente nueva, denominada «empleo con apoyo», que consiste en prestar una ayuda de acompañamiento a las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial que requieren apoyo y seguimiento para encontrar, aprender y mantener un empleo, facilitando así el proceso de transición desde los centros y talleres especiales hacia un trabajo más normalizado. Al principio, los programas de empleo con apoyo se dirigieron a personas con discapacidades intelectuales, pero la experiencia ha demostrado que es una opción válida para cualquier persona con discapacidad que no pueda acceder al mundo laboral sin ayuda. Algunos trabajadores con apoyo han sido reclutados como empleados fijos tras un periodo de tiempo.

Los programas de empleo con apoyo han demostrado ser un modo efectivo para facilitar la transición hacia el empleo ordinario, y

pueden ser también una alternativa de trabajo válida para algunas personas con discapacidad con dificultades para obtener o conservar un empleo. El empleo con apoyo combina las ayudas personales prestadas por tutores con otras clases de ayudas. Por ejemplo, un agente de apoyo puede visitar el lugar de trabajo, regularmente o cuando sea requerido por el empleador, para prevenir o resolver rápidamente los problemas que hubieran podido surgir. El seguimiento y la ayuda se proporciona en función de las necesidades de cada persona.

3.2.6. El empleo en/y desde el sector público

Qué duda cabe que el sector público constituye en cada país un verdadero motor de la actividad económica y de la creación de empleo, teniendo siempre en cuenta las características peculiares en el plano regional y local.

Por tanto, desde el sector público se debe asumir un papel proactivo que fomente la creación de empleo de manera directa o indirecta, utilizando para ello todos sus resortes e instrumentos de intervención de que disponen los gobiernos, con carácter general. Así, encontraríamos un primer plano consistente en la creación directa de empleo para personas con discapacidad en el ámbito interno de los diferentes niveles y modos de organización del sector público. El establecimiento de cuotas de reserva que se cumplan efectivamente sería una de las modalidades principales, pero, por encima de todo, es preciso que exista una voluntad política vigorosa para conseguir este objetivo.

Pero donde encontramos mayores potencialidades de futuro es en el campo de la creación indirecta de empleo, o externa al sector público, mediante la utilización de instrumentos tales como: la política de subvenciones públicas y ayudas de distinto tipo; los incentivos de la política fiscal a favor del mecenazgo y la responsabilidad social corporativa.

rativa; la utilización de los contratos públicos para forzar a los operadores económicos a que cumplan la legislación sobre empleo de personas con discapacidad, estableciendo ventajas y desventajas a la hora de la contratación con dicho sector público en función del cumplimiento o no de aquellas obligaciones; el establecimiento de mecanismos que privilegien y favorezcan los conciertos y contratos del sector público con las ONGs de las discapacidad; y, en fin, conformando excepciones razonables, a favor de la discapacidad, a principios generales del sistema económico tales como: libre concurrencia, derecho de la competencia, etc.

3.2.7. *La función de los agentes sociales*

Hasta el presente, el compromiso de los sindicatos y de las organizaciones empresariales en la promoción del empleo de las personas con discapacidad ha sido, desafortunadamente, escaso, pese a la importancia crucial que estas entidades tienen en la regulación del mercado de trabajo a través de la negociación colectiva o a través de su participación en el llamado «diálogo social». Pese a la existencia de líneas de acción muy estimable producidas en algunos países, los sindicatos y las organizaciones empresariales han venido ignorando a las personas con discapacidad en su dimensión laboral. Las personas con discapacidad han sido ciudadanos invisibles a efectos de empleo, lo que ha obligado a las organizaciones de personas con discapacidad a intervenir crecientemente en esta esfera, a fin de suplir esta omisión, generándose a veces incomprensiones y celos entre el sector sindical y el de la discapacidad.

Los agentes sociales han de comprometerse más activamente en la política general de promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad, aprovechando los ámbitos donde están presentes para pedir y promover la puesta en marcha de programas y acciones dirigidos a la inserción profesional

de estos ciudadanos, así como para vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones vigentes. Por otra parte, ha de producirse un acercamiento entre las organizaciones sindicales y empresariales y las entidades de personas con discapacidad, de forma que se superen etapas de ignorancia mutua o de enfrentamiento soterrado.

3.2.8. *La nueva dimensión de la no discriminación en el empleo*

Como ya se ha indicado, algunos países (Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Reino Unido, etc.) y algunas organizaciones supranacionales (Unión Europea) han decidido intervenir en el ámbito del empleo de las personas con discapacidad estableciendo dispositivos normativos de lucha contra la discriminación. Se trata de una vía distinta y generalmente posterior a las medidas de acción positiva ya examinadas. Esta nueva dimensión de la no discriminación postula que la falta de oportunidades laborales de las personas con discapacidad es en muchos casos producto de una discriminación, de una vulneración del derecho a la igualdad que asiste a todo ciudadano. Consecuentemente, se dota a la persona, a sus representantes legales o a las organizaciones representativas en las que se integran los discapacitados de mecanismos jurisdiccionales o administrativos para exigir la tutela de su derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de discapacidad por parte de las autoridades públicas.

Esta nueva dimensión –que convierte la no discriminación en un auténtico derecho universalmente exigible– está dando frutos apreciables en los países donde se ha implantado, pero parece que en ningún caso por sí sola puede resolver el problema de la integración laboral de las personas con discapacidad. La no discriminación, para surtir todos sus efectos, tiene su complemento insustituible en la acción positiva, en medidas de conteni-

do material que acerquen a las personas con discapacidad al elusivo mundo del empleo.

3.2.9. Aprovechar las oportunidades

Los cambios en lo referente a formación y oportunidades de empleo que se han producido en los últimos años han tenido un efecto global positivo en las personas con discapacidades. En las últimas décadas se ha aprendido mucho sobre las habilidades y sobre el potencial de las personas con discapacidad, y el resultado ha sido que se les han brindado nuevas oportunidades y que la sociedad se ha enriquecido con su aportación. Durante este proceso se han puesto en cuestión muchas creencias sobre las personas con discapacidad que, aunque carentes de fundamento, eran asumidas como ciertas y estaban impidiendo que las personas con discapacidad participaran plena y activamente en nuestras sociedades. Ahora tenemos claro que, con una formación adecuada, una buena adaptación del entorno y, sobre todo, una adecuada organización social, basada en la integración y la cooperación, se puede aprovechar todo el potencial que atesoran las personas con discapacidad.

Las ventajas que para el cuerpo social tendrá el aprovechamiento de ese potencial son notables. En términos axiológicos, porque contribuirá a afianzar la concepción de que somos realmente una familia humana, lo que nos permitirá avanzar varios peldaños en la evolución hacia esa sociedad mejor a la que muchos aspiramos. En términos productivos, porque el modelo de integración y cooperación humana, al proveer a muchas personas con discapacidad de las oportunidades para desarrollar un trabajo digno y compatible con su limitación, que les permita gozar de mayor autonomía e independencia para sí y para su familia, con todo el bienestar psicológico y material que ello implica, significará una ganancia efectiva para toda la sociedad.

Esa convicción ha de ser el motor de un cambio en nuestro sistema de valores: desde

el momento que se interiorice en la sociedad y en la apreciación privada de los particulares que las diferencias y limitaciones en nada alteran la esencia de igualdad en dignidad y derechos de las personas con discapacidad, se habrá producido un salto cualitativo y trascendente hacia un estilo de vida verdaderamente solidario.

4. LOS CAMINOS HACIA EL FUTURO

«La persona con discapacidad prefiere contribuir a las cargas generales como contribuyente neto, como forma de asegurar mejor la continuidad de la solidaridad y de las políticas sociales»

4.1. Los anhelos de la discapacidad

Las personas con discapacidad no sólo desean ver atendidas sus reivindicaciones de participación e igualdad, sino que desean vivir en una sociedad inclusiva, solidaria y justa. Anhelan la desaparición del dualismo que está condenando a muchos seres humanos a quedar al margen del progreso, y reivindican un reparto más igualitario de la riqueza y de las oportunidades entre los distintos países y regiones. Saben que sólo en una sociedad decente y respetuosa con la dignidad y con los derechos de todos podrán ver satisfechos sus anhelos, y están dispuestos a contribuir a la construcción de esa sociedad, poniendo al servicio de todos los que, como ellos, se han sentido o se sienten discriminados, el valor de su experiencia, el fermento transformador de sus esperanzas y la fuerza, serena y firme, de su voluntad y de sus razones.

4.2. Nuevas estrategias para enfrentar viejos problemas

4.2.1. Cambios de actitudes

El análisis que se hace acerca de la situación de las personas con discapacidad en el

mundo, pone de manifiesto que las orientaciones, valores y objetivos de la política sobre discapacidad que la comunidad internacional ha venido estableciendo a lo largo de las últimas décadas mantienen toda su vigencia. Al tiempo, muestra que existe una consciencia cada vez más generalizada sobre la trascendencia que los problemas de discriminación, desigualdad, infraparticipación y limitación de derechos que actualmente se asocian a la discapacidad tienen para la comunidad y para las personas que los padecen, así como que la responsabilidad para impulsar el cambio de esta situación corresponde tanto a los poderes públicos como a la sociedad civil, y que ese cambio sólo será posible mediante una acción concertada que se sostenga en el tiempo y que se base en la voluntad de intervención y transformación de la realidad social. Junto a esto, también se constata que ni el ritmo ni la intensidad de los avances que se han producido y de los programas que se han ejecutado hasta el momento han resultado los adecuados para reducir de forma significativa el impacto de las desventajas que afectan a las personas con discapacidad, y que los progresos legislativos no han supuesto, en muchos casos, el cambio real de las prácticas de discriminación y exclusión social. El análisis de la situación de las personas con discapacidad en el mundo actual pone de relieve que, en lo fundamental, seguimos inmersos en los mismos problemas que hace ya tres décadas situaron la discapacidad en la agenda social de los organismos internacionales.

La atención a la discapacidad está hoy presente en todos los cuerpos legislativos y en la preocupación de poderes públicos y ciudadanía en general. Además, y eso es muy importante, se están defendiendo valores y principios comunes, en relación con la discapacidad en particular y con la diversidad humana en general, en el orden mundial. Cuestión diferente, pero también absolutamente relevante, es si se está siguiendo una estrategia común en las estructuras de intervención y si

los métodos y enfoques adoptados son suficientes y adecuados, así como si los programas y prácticas dirigidos a mejorar la situación de las personas con discapacidad se desarrollan con la intensidad y la velocidad adecuadas a la dimensión del problema.

Una recapitulación sobre todo lo anterior pone en evidencia que seguimos hablando de los mismos temas y compartiendo las mismas preocupaciones, como si el mundo no se estuviera transformando aceleradamente y como si el proceso de transformaciones no comportara la aparición de nuevos riesgos, nuevas amenazas que se nos presentan como desafíos pero también como oportunidades. Esa constatación nos debe alertar, pues, a pesar de los empeños que se han dedicado a mejorarla, lo cierto es que la situación de las personas con discapacidad en el mundo sigue la misma senda de dualización e injusticia que se ha abierto en las últimas décadas con la fractura entre las sociedades prósperas y las empobrecidas. La salud, la accesibilidad al medio físico, la educación, el empleo, los servicios sociales y de apoyo, la protección social, el ocio, la cultura, el deporte, el consumo, el marco jurídico y el marco de participación siguen siendo los epígrafes habituales que llenan la agenda de los gobiernos en relación con la atención a la discapacidad.

Hablamos, por tanto, de viejos problemas no resueltos, de viejas necesidades no atendidas. Desde esta perspectiva es imprescindible considerar si se mantienen vigentes los postulados que habíamos adoptado y los objetivos que nos habíamos planteado o si han cambiado con los nuevos contextos y las nuevas situaciones sociales. Ese análisis debe permitirnos revisar nuestros métodos de intervención y nuestras pautas de conducta para adoptar los enfoques necesarios y diseñar las estrategias más adecuadas para conseguirlos.

Como se ha indicado, la dignidad humana y la igualdad real de las personas discapacitadas con las demás personas siguen siendo

la referencia final de todos nuestros afanes. Para garantizarlas sabemos que debemos erradicar toda forma de discriminación directa o indirecta, pero también sabemos que tenemos que ejercer la acción positiva. Esta suma de la acción positiva y la no discriminación debe presidir la conducta social global y la de todos los actores de la sociedad: poderes públicos, instituciones, corporaciones, empresas, grupos sociales organizados e individuos. Tales son, en suma, los valores y principios vigentes en la comunidad internacional, expresados en las normas y reglas adoptadas por la misma. Valores y principios que han sido, a su vez, adoptados e incorporados a sus legislaciones por la inmensa mayoría de los países.

Compartimos también en la comunidad internacional los mismos tres grandes objetivos en esta materia: prevenir la discapacidad, reducir y atenuar sus consecuencias; garantizar la participación plena y activa en la sociedad, y conseguir una vida autónoma basada en la libertad de elección personal.

Tratamos de interpretar los nuevos contextos en los que se desenvuelven las sociedades y los individuos para comprender mejor la naturaleza de los riesgos y las amenazas que afectan a las personas con discapacidad y responder a los mismos incrementando nuestro conocimiento de la realidad para reducir su impacto o eliminarlo, produciendo la seguridad necesaria en aquéllos que se sienten amenazados. Del mismo modo, tratamos de comprender mejor los retos que esos nuevos contextos nos plantean para aceptar el desafío de mejorar la forma en la que vivimos, detectando las nuevas oportunidades que se nos ofrecen para el progreso colectivo y el bienestar de las personas.

Sabemos cada vez más acerca de los factores que inciden en la situación de las personas con discapacidad y acerca de su situación, pero ese mayor conocimiento no siempre guía nuestras estrategias y casi nunca acompaña a nuestras prácticas. Se ha conseguido el res-

paldo de la comunidad internacional para la sensibilización de los gobiernos y de los agentes sociales en relación con las obligaciones que se deben asumir para atender a sus ciudadanos con discapacidad. Llevamos décadas trabajando sobre los mínimos que deben cumplirse en esta materia, elaborando normas de carácter multilateral, cartas sociales, códigos de conducta, legislación específica, programas de toda índole, sin que la realidad cambie con la intensidad requerida por el problema. Hemos asumido, en tanto que comunidad mundial, valores que ya están incorporados a nuestras normas y reglas, pero no siempre a nuestros esquemas mentales y a nuestras conductas. Tenemos anhelos y necesidades que podrían atenderse si lográramos un mayor compromiso de todos los agentes en la sociedad en la mejora de las condiciones que rodean la vida de las personas con discapacidad.

Sin embargo, lo ya andado no es suficiente y el camino que debemos recorrer debe trazarse sobre nuevas estrategias, coherentes y realistas.

4.2.2. *Los grandes ejes de una nueva estrategia*

El cambio de actitudes, al que nos referíamos antes, debe ser una consecuencia obligada respecto de una nueva estrategia de intervención sobre los problemas de la discapacidad, guiada en torno a tres ejes básicos:

- a) Nuevos valores que se centren en la dignidad de la persona y, por tanto, en sus derechos básicos de libertad e igualdad; en la solidaridad como factor de responsabilización individual y colectiva; en la cooperación como vía o instrumento para luchar en pos de objetivos comunes y aprovechar al máximo los recursos y oportunidades; y, en fin, en la búsqueda y defensa de la diversidad como referencia ética de una sociedad que, no basta con que sea civilizada, sino que, aún más, debe ser una socie-

dad decente desde su sentido humano más profundo.

- b) Diseño de un marco general de referencia que contenga un conjunto de principios y criterios que inspiren y orienten el desarrollo de las políticas sociales y los programas de actuación.
- c) El desarrollo de programas de actuación concretos que, bajo el paraguas del principio de no discriminación, irradian sus efectos desde el denominador común de la «acción positiva» como complemento imprescindible para que el disfrute de los derechos sea real y efectivo.

4.2.3. Criterios y principios de carácter general

Al objeto de establecer las grandes coordenadas de lo que podríamos denominar un marco general para la acción en materia de discapacidad, procedemos a continuación a presentar una serie de formulaciones amplias o grandes directrices, articuladas y ordenadas por grupos temáticos dentro de los cuales se desgranar sus trazos más concretos a través de la constatación de algunas evidencias, la proclamación de diversos principios inspiradores, y, en fin, la explicitación de una serie de criterios orientativos.

1.º) *Las personas con discapacidad, protagonistas de su propia vida*

Las personas con discapacidad deben ser el centro de referencia de todo planteamiento sobre discapacidad y los protagonistas de su propia vida. Su proceso de integración, coprotagonizado por las redes familiares y de solidaridad, requiere que se incrementen los cauces para su participación social de las organizaciones de personas con discapacidad.

2.º) *Presencia y visibilidad en la sociedad*

La presencia social permanente y la visibilidad de las personas con discapacidad incrementa la corresponsabilidad y la participa-

ción. Una robusta construcción de la imagen colectiva de la discapacidad enriquece el sistema de valores de la comunidad, y permite avanzar hacia la plena normalización en una sociedad inclusiva.

3.º) *La acción positiva y la colaboración de todos los agentes, elementos fundamentales para la inclusión*

El impulso de los procesos de integración social de las personas con discapacidad es una responsabilidad primordial de los poderes públicos que deben generar las condiciones necesarias para la cooperación corresponsable de instituciones, corporaciones, agentes sociales, empresas, organizaciones sociales y la ciudadanía; desarrollando políticas de acción positiva, de forma coordinada y constante, e implementado programas en alianza público-privada.

4.º) *La discapacidad ha de ser una prioridad en la agenda social*

En un mundo en el que la discapacidad crece y se manifiesta de forma cada vez más diversa, la suturación de la brecha social y económica de las personas con discapacidad requiere un gran incremento de los recursos puestos a disposición para este objetivo, que ha de constituirse en una prioridad del gasto social de los gobiernos y en un referente ético dentro de las estrategias de responsabilidad social de las empresas.

5.º) *La necesidad de nuevas estrategias y enfoques*

Es preciso rediseñar nuevas estrategias y enfoques de intervención para la discapacidad en atención a los nuevos entornos y circunstancias, centrandose las grandes prioridades en la educación y el empleo, tejiendo una sólida red social bajo los principios de no discriminación y acción positiva y las técnicas del mainstreaming y de la especialización, articulando mecanismos adecuados al factor territorio y asumiendo la deficiencia y la discapacidad como derecho a la diferencia y respeto a la diversidad.

6.º) *La educación y el empleo, factores determinantes para la inclusión*

La educación y el empleo son, para las personas con discapacidad, los factores determinantes del proceso de integración social y los pilares de la igualdad y la dignidad como bases imprescindibles para el ejercicio real de la libertad.

7.º) *La accesibilidad global y el diseño para todos, requisitos imprescindibles*

La accesibilidad global y el diseño para todos son requisitos previos que preceden a todo el proceso de integración. Estos nuevos conceptos deben garantizar funciones básicas de la vida cotidiana tales como: moverse, comunicarse y tener la posibilidad de utilizar los bienes y servicios puestos a disposición de los mercados sin ser discriminados como consumidores por su discapacidad. Las nuevas oportunidades de las tecnologías de la información y la comunicación deben favorecer la integración; debiendo impedirse el surgimiento de la brecha digital como nuevo factor de discriminación.

8.º) *La protección de la salud, la Seguridad Social y los servicios sociales, esenciales para el pleno desarrollo de los derechos*

El pleno desarrollo de los derechos sociales y económicos debe incorporar a las personas con discapacidad a los sistemas de protección de la salud, de la seguridad social y de los servicios sociales. La transferencia de conocimiento de carácter tecnológico y científico, la atención de las peculiaridades de las personas con discapacidad en los sistemas de aseguramiento y su incorporación a los nuevos sistemas de protección por dependencia deben ser algunos de los ejes de referencia en esta materia.

9.º) *La discapacidad ha de seguir siendo un asunto abierto en la agenda internacional*

La comunidad internacional debe comparar el conocimiento y los avances científicos y

técnicos relativos a la discapacidad. Frente a los retrocesos en la protección que provocan los nuevos contextos mundiales, la situación de las personas discapacitadas debe seguir siendo un asunto abierto en la agenda internacional.

4.2.4. *Criterios específicos en materia de empleo para personas con discapacidad*

A) *Es necesario enfatizar la importancia del empleo.* El acceso al empleo es un plano privilegiado para constatar la trascendencia que tiene la actuación de los poderes públicos a través de la aplicación de una estrategia coherente bajo los enfoques de las reglas de la no discriminación y la acción positiva. Sabemos que hay múltiples factores que dificultan la integración laboral de las personas con discapacidad y que existen prácticas de discriminación contra ellas en todas las sociedades. Aunque algunos de esos factores son objetivos muchos otros, como los prejuicios, están asentados en la sociedad y en los empresarios sin que exista ningún factor objetivo que los justifique. Sabemos también que la formación, especialmente la ocupacional, puede contribuir decisivamente a facilitar el empleo, pero sabemos también que no es suficiente. Si queremos promover la integración laboral hemos de desterrar las prácticas discriminatorias y eliminar barreras, al tiempo que hemos de utilizar la acción positiva ensayando las diversas técnicas que a este respecto han estado adoptando los países tales como las cuotas de reserva de empleo, los incentivos fiscales a la contratación o las ayudas a la adaptación del puesto de trabajo.

B) *El acceso al mercado de trabajo tiene una importancia decisiva en el proceso de integración.* Los servicios de empleo tienen un papel esencial en el proceso de integración laboral, pero la atención específica que las personas discapacitadas requieren en esta materia hace conveniente que los gobiernos

promuevan servicios de colocación expertos en la atención a los mismos. Las técnicas más experimentadas ponen de manifiesto que la atención de estos equipos debe basarse en el diagnóstico ocupacional, la orientación profesional y el establecimiento de itinerarios ocupacionales personalizados que incluyan un proyecto formativo *ad hoc*. Muchos de estos itinerarios tendrán que iniciarse con actividades preformativas que garanticen las habilidades sociales básicas. Las técnicas de búsqueda activa se han demostrado altamente esperanzadoras.

C) *El empleo ordinario ha de ser el paradigma y el empleo protegido una alternativa.* El debate que confronta el empleo ordinario con el empleo protegido de las personas con discapacidad es un falso debate. La integración social debe llevarse a cabo con el objetivo de facilitar la mejor y más plena incorporación posible de las personas con discapacidad a la sociedad. Esta premisa exige que el esfuerzo fundamental de integración laboral vaya dirigido a la incorporación al empleo ordinario. No obstante, no todas las personas discapacitadas están en condiciones de responder a las exigencias del mercado ordinario ni han podido realizar las experiencias profesionales que la empresa demanda. Por tanto, el empleo protegido debe ser apoyado por los gobiernos como apoyo a la realización de experiencias ocupacionales que facilitan posteriormente la incorporación al empleo ordinario y como fórmula empresarial alternativa para enfrentar las dificultades reales que para la incorporación al empleo ordinario tienen las personas discapacitadas. En el marco del empleo protegido, los poderes públicos deben ensayar y regular fórmulas innovadoras de acuerdo con la realidad social y laboral de cada país. Las nuevas formas de organización del trabajo y de la producción pueden ser una buena oportunidad para la incorporación de las personas con discapacidad al empleo a través de mecanismos como los enclaves ocupacionales, los programas de empleo con apoyo, u otros, siempre que ese modelo de empleo

sea respetuoso con la autonomía de organización de la empresa y no distorsione sus reglas de funcionamiento. El teletrabajo es otra de las fórmulas que parecen poder resolver la integración laboral de aquéllos que tienen dificultades de movilidad o que se encuentran en ámbitos rurales.

Los poderes públicos tienen que garantizar el cumplimiento real de las normas de promoción del empleo. La cuota de reserva de empleo a favor de las personas con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado, han demostrado su eficacia, aun cuando su nivel de cumplimiento real sigue siendo bajo en todos los países. Los poderes públicos deben progresar en esta regulación y en el logro de un respeto formal y real de las cuotas de empleo. Cuando las organizaciones obligadas a cumplirlas no puedan hacerlo por circunstancias objetivas que afectan a su viabilidad, deben existir sistemas alternativos que sustituyan esta obligación por otras dirigidas a promover el empleo en los centros protegidos o a financiar las actividades de los poderes públicos en el desarrollo de programas dirigidos a la promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad. Los incentivos fiscales a las empresas que emplean a discapacitados también contribuyen a facilitar la colocación y a promover la adaptabilidad razonable de los puestos de trabajo a las dificultades de acceso que estos pueden tener en el centro de trabajo. El sector de las empresas de economía social puede ser un socio de los poderes públicos en la realización de programas relativos al trabajo de las personas discapacitadas.

D) *No vale cualquier empleo; es necesario incorporarse a empleos de mayor calidad.* Ya hemos señalado que frente al riesgo de la exclusión en el empleo que afecta a muchos colectivos, especialmente a las personas discapacitadas, hoy estamos afrontando nuevos riesgos relacionados con la mayor o menor calidad de los empleos que se obtienen. Los trabajos precarios o de baja calidad suelen

ser ocupados por los sectores más débiles, tanto por su baja cualificación inicial como por la necesidad de aceptar los empleos que se les ofrezcan. Las empresas y corporaciones que trabajan bajo el concepto de la responsa-

bilidad social deben incluir en sus códigos de conducta la realización de iniciativas tanto para la contratación de las personas con discapacidad como para su promoción laboral en los trabajos que obtienen.

RESUMEN: El autor de este artículo ha dirigido –por mandato del Club de Roma a nivel mundial– el informe «*El futuro de las personas con discapacidad en el mundo. Desarrollo humano y discapacidad*», en el que se realiza un profundo análisis del conjunto de problemas que afectan a la discapacidad a nivel mundial, desde la perspectiva de la integración y el reconocimiento pleno de los derechos inherentes a la dignidad de la persona, y desde la óptica del respeto a la diversidad.

A través de la experiencia y aportaciones del referido informe, el autor aborda en este trabajo específico para la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la cuestión concreta de la inserción laboral de las personas con discapacidad como factor determinante para una plena integración social.

A partir de la constatación de la situación extraordinariamente negativa en materia de empleo, se analizan las diferentes vías o técnicas de intervención conducentes al objetivo común de la integración laboral. Asimismo, se esbozan las líneas generales de una «nueva estrategia para enfrentar viejos problemas», describiendo sus ejes principales; enumerando los principios y criterios de actuación con carácter general; y concretando éstos en una serie de criterios específicos respecto de la inserción laboral de personas con discapacidad.