



Cornell University
ILR School

Cornell University ILR School
DigitalCommons@ILR

GLADNET Collection

Gladnet

1-1-2007

El Derecho al Trabajo Decente de las Personas con Discapacidades

Arthur O'Reilly

International Labour Office

Follow this and additional works at: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect>

 Part of the [Disability Law Commons](#)

Thank you for downloading an article from DigitalCommons@ILR.

Support this valuable resource today!

This Article is brought to you for free and open access by the Gladnet at DigitalCommons@ILR. It has been accepted for inclusion in GLADNET Collection by an authorized administrator of DigitalCommons@ILR. For more information, please contact hlmdigital@cornell.edu.

El Derecho al Trabajo Decente de las Personas con Discapacidades

Abstract

La presente publicación constituye una valiosa reseña de los principales instrumentos jurídicos, políticas e iniciativas internacionales pertinentes en el ámbito de los derechos de las personas con discapacidades, con especial hincapié en el empleo y el trabajo. Se centra en las principales opciones de que disponen las personas con discapacidades que desean trabajar en un mercado laboral abierto y competitivo, en un empleo protegido, en un puesto subvencionado o en empresas sociales, y examina las tendencias en cada una de estas categorías subrayando los aspectos fundamentales en cada caso.

En este volumen se abordan también los principales enfoques adoptados a escala nacional para ayudar a las personas con discapacidades a obtener y conservar un empleo y a progresar en el mismo: a través de la legislación; servicios de empleo; formación para el empleo; gestión de las discapacidades; apoyos económicos, técnicos y personales; y medidas persuasorias. Se tratan asimismo elementos esenciales como la celebración de consultas, la recopilación de información, el control y la evaluación.

Junto con una útil lista de definiciones de los términos clave, la publicación propone un calendario de medidas que deberán llevarse a cabo para poner en práctica la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (DPD), de 2006, y sus disposiciones en materia de trabajo y empleo.

Disciplines

Disability Law

Comments

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect/206/>

ILO

English version: [The Right to Decent Work of Persons With Disabilities](#)

French version: [Le Droit des Personnes Handicapees au Travail Decent](#)

El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades

Acerca del autor

El Dr. Arthur O'Reilly es ex Subdirector General de FAS, la Autoridad Nacional de Irlanda para la Formación y el Empleo, y ex Director Ejecutivo de la Junta Nacional de Rehabilitación y de la Autoridad Nacional de la Discapacidad. Preside el Comité Nacional de Acreditación, que controla las normas de calidad de los centros de formación. Es ex Presidente de Rehabilitación Internacional y de CEDEFOP, el Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional. Ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, la OCDE, ONUDI y la OIT.

El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades

Arthur O'Reilly

Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra

Copyright© Organización Internacional del Trabajo 2007

Primera edición como documento de trabajo 2003

Edición revisada 2007

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o por correo electrónico: pubdroit@ilo.org. Dichas solicitudes son bien acogidas por la Oficina Internacional del trabajo.

O'Reilly, Arthur

El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007

Derecho al trabajo / trabajo decente / promoción del empleo / persona con discapacidad / trabajador discapacitado / derecho internacional/derecho del trabajo/comentario/paises desarrollados / países en desarrollo

ISBN 978-92-2-320144-9 (versión impresa); 978-92-2-320145-6 (pdf en internet)

Disponible asimismo en inglés: *The right to decent work of persons with disabilities* ISBN: 978-92-2-120144-1 (versión impresa) - ISBN: 978-92-2-120145-8 (pdf en internet), Geneva, International Labour Office, 2007; en francés: *Le droit des personnes handicapées au travail décent*, ISBN 978-92-2-220144-0 (versión impresa), 978-92-2-220145-7 (pdf en internet), Genève, 2007; en amárico: ISBN 978-92-2-920144-3 (versión impresa), 978-92-2-920145-0 (pdf en internet); en árabe: ISBN 978-92-2-620144-6 (versión impresa), 978-92-2-620145-3 (pdf en internet); en chino: ISBN 978-92-2-520144-7 (versión impresa), 978-92-2-520145-4 (pdf en internet); en alemán: ISBN 978-92-2-720144-5 (versión impresa), 978-92-2-720145-2 (pdf en internet); en japonés: ISBN 978-92-2-820148-2 (versión impresa), 978-92-2-820149-9 (pdf en internet); en swahili: ISBN 978-92-2-920150-4 (versión impresa), 978-92-2-920151-1 (pdf en internet); en mongol: ISBN 978-92-2-820144-4 (versión impresa), 978-92-2-820145-1 (pdf en internet); en portugués: ISBN 978-92-2-820327-1 (versión impresa), 978-92-2-820328-8 (pdf en internet); en tailandés: ISBN 978-92-2-820146-8 (versión impresa), 978-92-2-820147-5 (pdf en internet); en vietnamita: ISBN 978-92-2-820181-9 (versión impresa), 978-92-2-820182-6 (pdf en internet)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar un catálogo o una lista de nuevas publicaciones a quienes lo soliciten en la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org. Visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns

Fotocompuesto en Suiza
Impreso en España

SCR
GRA

Todos los días se nos recuerda que, para todos/as, el trabajo es un rasgo que define la existencia humana. Es el medio de sustento y de satisfacción de las necesidades básicas. Pero es también una actividad por la que los individuos afirman su identidad, para sí mismos/as y para aquellos/as que los rodean. Es crucial para la elección individual, el bienestar de las familias y la estabilidad de las sociedades.

Juan Somavía, Director General de la OIT, junio de 2001

Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

Declaración de Filadelfia, Conferencia Internacional del Trabajo, 1944

Todos los miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios, tienen un compromiso, que se deriva de su mera pertenencia a la Organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, incluyendo la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998

De conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (que) estará destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo (y que) se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general.

Convenio de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)

La promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido... debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar.

Recomendación de la OIT sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.

Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006

Cuando se han brindado a las personas con discapacidades oportunidades de trabajar en puestos que se adapten a sus competencias, intereses y aptitudes, muchas han puesto de manifiesto su valía como empleados y empresarios de éxito y, al mismo tiempo, han demostrado que eran erróneos los prejuicios acerca de su capacidad de trabajo. Como consecuencia, los países de todo el mundo reconocen cada vez más que las personas con discapacidades representan un enorme potencial a menudo desaprovechado; que tienen una valiosa contribución que aportar a la economía nacional; que su empleo conlleva un recorte en los gastos por prestaciones por discapacidad y puede reducir la pobreza y que hace falta una acción mancomunada para destruir las barreras que impiden que muchas personas con discapacidades puedan participar en la economía y la sociedad.

En el mundo existen aproximadamente 470 millones de personas discapacitadas en edad de trabajar. Si bien la información de que se dispone acerca de su situación laboral es incompleta y resulta difícil establecer comparaciones internacionales, es evidente que el déficit de trabajo decente afecta más a las personas con discapacidades que al resto. Muchas mujeres y hombres con discapacidades no consiguen encontrar puestos de trabajo decentes incluso tras haber completado una formación, lo que puede acarrear frustración y mermar sus aspiraciones. Desalentados ante barreras discriminatorias y prejuicios equivocados acerca de su capacidad para trabajar, muchos abandonan la búsqueda activa de un empleo y dependen de los subsidios de discapacidad, donde existen, o malviven de un trabajo de poco valor añadido en la economía informal con el apoyo que les ofrecen sus familias o la comunidad.

Dadas las circunstancias, no es de extrañar que exista mucha relación entre discapacidad y pobreza. Según las estadísticas de las Naciones Unidas, el 82% de las personas con discapacidades de los países en desarrollo vive por debajo del umbral de pobreza y se encuentra entre los más vulnerables y marginados; se calcula que representan entre el 15 y el 20% de los pobres de esos países (Elwan 1999, págs. 15-16). En los próximos años serán necesarias medidas significativas y sostenidas para favorecer la inclusión de las personas con discapacidades en los programas de promoción del empleo, de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza; la finalidad es ofrecer oportunidades de empleo productivo y de trabajo decente a las personas con discapacidades y avanzar hacia la realización de Objetivos de Desarrollo del Milenio tales como reducir la pobreza, permitir que los Estados se beneficien de su contribución a la economía y a la sociedad y evitar los elevados costes que se derivan de la exclusión.

Las normas internacionales del trabajo de la OIT y, en particular, el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), así como el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, además de otras iniciativas internacionales, regionales y nacionales constituyen un marco para la acción que lleve a destruir las barreras a la inclusión, dé un nuevo impulso a los esfuerzos por eliminar la discriminación

por motivos y discapacidad y promueva positivamente la integración de las personas con discapacidades en todas las facetas de la sociedad. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), adoptada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, relanza esta serie de medidas e introduce cambios innovadores en la manera de tratar la cuestión de la discapacidad en el derecho internacional; asimismo, consolida el camino hacia la independencia y la dignidad del trabajo decente, como también hacia la plena inclusión en todos los aspectos de la sociedad. Si bien este instrumento no crea nuevos derechos, sí influirá en las oportunidades que tienen los hombres y mujeres discapacitados en edad laboral de obtener un trabajo decente libremente elegido, ya sea un empleo formal o por cuenta propia, a través de disposiciones sobre formación profesional, trabajo y empleo. La Convención reconoce el derecho de las personas con discapacidades a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado, se basa en los principios de igualdad de oportunidades, igualdad de trato y no discriminación y prevé la protección de este derecho mediante la legislación, incluido en lo referente al derecho de las personas discapacitadas a afiliarse a sindicatos. Se prohibirá la discriminación por motivos de discapacidad en cualquier forma de empleo; se protegerán los puestos de los trabajadores que adquieran una discapacidad durante el empleo a través de iniciativas de mantenimiento del empleo y se adoptarán medidas para la readaptación profesional y la reincorporación al trabajo.

El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades, que lanza la OIT en el Día Internacional de las Personas con Discapacidad, el 3 diciembre de 2007, pretende ser un recurso que ayude a los países a aplicar las disposiciones existentes en las normas de la OIT y en la CDPD, una vez que ésta entre en vigor tras la ratificación de veinte países. Al observar cómo ha crecido la atención por la discapacidad en las normas internacionales y nacionales publicadas desde principios del siglo XX y al examinar los tipos de medidas políticas implantadas en países de todo el mundo, queda patente que se ha avanzado, pero recalca la necesidad de incrementar los esfuerzos internacionales y nacionales para acabar con la exclusión económica y social de las personas con discapacidades.

La CDPD, junto con los convenios de la OIT y otras iniciativas internacionales, regionales y nacionales, contribuirán a mejorar, en los años venideros, las condiciones de vida y la situación de las personas con discapacidades en todo el mundo. Su aplicación efectiva promoverá los derechos y la dignidad de las personas con discapacidades, dotándoles de más autonomía, fortalecerá las economías y enriquecerá las sociedades en su conjunto. La presente publicación aporta una contribución en este proceso.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Director Ejecutivo

Sector del Empleo

OIT Ginebra

Noviembre de 2007

Índice

	Página
Prólogo	vii
Introducción	1
El derecho de las personas con discapacidades al trabajo decente: resumen general	3
Introducción	3
Principales instrumentos jurídicos e iniciativas políticas internacionales	4
1. Instrumentos legales internacionales e iniciativas de políticas internacionales relativas al derecho al trabajo de los trabajadores con discapacidades	15
1.1 Introducción	15
1.2 Primeras medidas de la OIT	15
1.3 Declaración Universal de los Derechos Humanos	19
1.4 Consejo de Europa: Convenio europeo de derechos humanos	21
1.5 Convenio de la OIT sobre la seguridad social (núm. 102)	21
1.6 Primera Recomendación de la OIT dedicada a la Readaptación Profesional	22
1.7 Medidas posteriores de la OIT, 1958-68	22
1.8 Pactos internacionales	24
1.9 Declaración de las Naciones Unidas de los derechos del retrasado mental	26
1.10 Medidas de la OIT sobre desarrollo de recursos humanos	26
1.11 Llamamiento de la OIT a una campaña amplia	27
1.12 Declaración de las Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad	27
1.13 Año internacional de las personas con discapacidad	28

1.14 Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas y Decenio para las personas con discapacidad	28
1.15 Convenio (núm. 159) de la OIT	29
1.16 Recomendación de la Unión Europea relativa al empleo de las personas discapacitadas	33
1.17 Recomendación de redactar una Convención de las Naciones Unidas	34
1.18 Consejo de Europa: una política coherente para la readaptación de las personas discapacitadas	35
1.19 El Decenio de las personas con discapacidad de la región de Asia y el Pacífico	35
1.20 Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad	37
1.21 Declaración de Viena	41
1.22 Supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con las personas con discapacidades	41
1.23 La declaración de Copenhague	44
1.24 Enmienda al Tratado de la UE para prohibir la discriminación	46
1.25 Consejo de Europa: Carta Social Europea	48
1.26 La Convención Interamericana	49
1.27 Decenio Africano de las Personas con Discapacidad	50
1.28 La Carta de los derechos fundamentales de la UE	50
1.29 Directiva de la UE sobre discriminación	51
1.30 Mujeres con discapacidades	52
1.31 Educación y formación	56
1.32 Año europeo de las personas con discapacidades	57
1.33 Plan de acción de la UE en materia de discapacidad 2004-2010	58
1.34 Consejo de Europa - Declaración de Málaga, 2003	60

	Página
1.35 Plan de acción del Consejo de Europa, 2006-2015	60
1.36 Decenio Árabe de las Personas con Discapacidad	62
1.37 Decenio de las Américas de las Personas con Discapacidad	63
1.38 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)	63
2 Opciones de trabajo y empleo	69
2.1 Empleo abierto/competitivo	70
2.2 Empleo protegido	74
2.3 Empleo subvencionado	78
2.4 Empresas sociales	82
3 Medidas para facilitar el trabajo y el empleo	87
3.1 Introducción	87
3.2 Servicios de empleo	90
3.3 Formación para el empleo	91
3.4 Apoyos económicos	96
3.5 Apoyos técnicos y personales	99
3.6 Sistemas de cuota	99
3.7 Legislación antidiscriminatoria	106
3.8 Medidas persuasorias	118
3.9 Gestión de las discapacidades	119
3.10 Mecanismos de consulta	122
3.11 Información, supervisión y evaluación	124
4 Temas clave y plan de acción	131
4.1 Introduction	131
4.2 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)	131
4.3 Plan de acción, centrado especialmente en las cuestiones relativas al trabajo y el empleo	133

Annexos:

1	Evolución histórica de las oportunidades de trabajo y empleo para las personas con discapacidades (1900 – 1930)	145
2	Definiciones	153
3	Ratificaciones del Convenio de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) a fecha de octubre de 2007	157
4	Ratificaciones y firmas de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), a fecha de octubre de 2007	158
5	Plan de acción del Consejo de Europa para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa 2006-2015	160
	Bibliografía	163

La presente publicación se basa en un documento de trabajo de la OIT, encomendado en 2003, como contribución a las deliberaciones que tenían lugar entonces para preparar la elaboración de una Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este documento de trabajo se pensó especialmente para ayudar a aquellos implicados en la redacción de las disposiciones relativas al empleo y al trabajo en la convención propuesta. Al examinar la evolución en el tiempo del «derecho al trabajo» de las personas con discapacidades¹, cómo han tratado la cuestión los instrumentos internacionales y las legislaciones nacionales y la experiencia al dar oportunidades de empleo y trabajo, este documento permitió a quienes participaron en la preparación de la convención basar su propuesta en los logros ya alcanzados.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) el 13 de diciembre de 2006. A la luz del considerable interés que suscitó el documento de trabajo, la OIT decidió actualizarlo teniendo en cuenta, no sólo la Convención, sino también otros acontecimientos importantes que se han producido en este campo desde 2003.

El documento comienza con una revisión resumida de los principales instrumentos jurídicos y políticos relevantes para los derechos de las personas con discapacidades centrándose específicamente en los aspectos relativos al empleo y el trabajo. A esto le sigue, en el capítulo 1, una descripción más pormenorizada de los instrumentos, políticas e iniciativas internacionales e incluye referencias a los debates acerca de su eficacia en la práctica.

El capítulo 2 está dedicado a analizar las diferentes opciones para las personas con discapacidades que desean trabajar en el mercado de empleo abierto y competitivo, el empleo protegido, el empleo subvencionado y las empresas sociales. El capítulo examina los datos disponibles

¹ En el texto de esta publicación, se usan como sinónimas las expresiones «personas con discapacidades» y «personas discapacitadas». Con ello, se procura incorporar los términos de uso aceptado en las diferentes partes del mundo. En instrumentos internacionales más antiguos aparecían también otros términos, como «inválidos» o «impedidos». En el presente documento únicamente se utilizan tales expresiones cuando se trata del título o de una cita textual de dichos instrumentos.

que reflejan las tendencias en cada una de estas categorías y destaca los aspectos clave a los que debe hacerse frente en cada caso.

El capítulo 3 trata los principales enfoques que se han adoptado a escala nacional para ayudar a las personas con discapacidades a obtener y conservar el empleo y el trabajo y a ascender en él, incluyendo la legislación, los servicios de empleo, la formación para el empleo, la gestión de las discapacidades, los apoyos económicos, técnicos y personales y las medidas persuasorias. El capítulo también trata los procesos de consulta, búsqueda de información, control y evaluación que son elementos clave para una política eficaz.

El capítulo 4 examina las áreas clave que todavía requieren atención, a parte de toda la gama de medidas introducidas a escala internacional, regional y nacional para mejorar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidades. El capítulo sugiere formas de avanzar en cada una de estos ámbitos y propone un programa de medidas necesarias para poner en práctica las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre trabajo y empleo.

El anexo 1 aporta una perspectiva histórica a la presente publicación mediante una reseña de la evolución de las oportunidades de trabajo y empleo para las personas con discapacidades en diferentes países industrializados a comienzos del siglo XX. El Anexo 2 contiene definiciones de los términos clave usados. El Anexo 3 enumera los países que han ratificado el Convenio de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 159). El Anexo 4 enumera los Estados y organizaciones de integración regional que han ratificado y firmado la CDPD y su Protocolo Facultativo a fecha de octubre de 2007. El Anexo 5 reproduce los elementos relativos al empleo del Plan de Acción sobre la Discapacidad, 2006-2015, del Consejo de Europa.

El derecho de las personas con discapacidades al trabajo decente: resumen general

Introducción

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos, como afirma la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. Esta es la esencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que empieza diciendo «Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana...». Encuentra una aplicación específica en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales (véase el capítulo 1). Los Estados han afirmado este principio en repetidas ocasiones, incluida en la Declaración y Programa de Acción de Copenhague, adoptados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995, reconociendo que la promoción y la protección de esos derechos y libertades es fundamentalmente responsabilidad de los gobiernos. La aceptación de esta responsabilidad debería haber conducido a la ratificación e aplicación inmediatas de los instrumentos internacionales y a la adhesión a las declaraciones internacionalmente reconocidas sobre la eliminación de la discriminación y la promoción y protección de los derechos humanos. Es evidente que esto no ha ocurrido en la medida en que debería, dadas las exhortaciones periódicas, también de jefes de Estado y de gobierno en Copenhague, a un mayor cumplimiento de la reglamentación y a que se evite, en la medida de lo posible, el uso de reservas.

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. Es deber de los Estados, con independencia de sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan

realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él., como establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, 1986. Dado que todos los derechos humanos son inviolables y que en ellos no existe prelación, el mejoramiento de cualquiera de los derechos no se puede compensar con el deterioro de otro (ONU 2001, párr. 10). El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como establece la Declaración de Viena. En otras palabras, la promoción y protección de los derechos humanos debería progresar sin estar sujeta a condición alguna.

La pobreza imposibilita el goce de prácticamente todos los derechos humanos. Es evidente que la cooperación internacional reviste suma importancia en la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo. Los Pactos Internacionales reconocen el principio de la cooperación internacional.

Principales instrumentos jurídicos e iniciativas políticas internacionales

La OIT fue una de las primeras en reconocer, en 1944, el derecho de las personas con discapacidades a las oportunidades de trabajo. En una Recomendación cabal y previsoramente, la OIT estableció inequívocamente que los trabajadores discapacitados, «cualquiera que sea el origen de su invalidez, deberían disponer de amplias facilidades de orientación profesional especializada, de formación y reeducación profesionales y de colocación en un empleo útil» (Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)). La OIT manifestó que las personas con discapacidades deberían, siempre que fuera posible, recibir formación junto con otros trabajadores, en las mismas condiciones y con la misma remuneración e hizo un llamado a la igualdad de oportunidades en el empleo para los trabajadores discapacitados y a la acción afirmativa para promover el empleo de trabajadores con discapacidades graves.

Cuatro años después, las Naciones Unidas afianzaron el derecho al trabajo para todos, incluidas las personas con discapacidades. El artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948) no puede ser más explícito: «Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses ».

En 1955 la OIT adoptó el que ha sido el instrumento internacional más importante con relación al derecho al trabajo de las personas con discapacidades: la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99). Hasta la adopción del Convenio de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) y la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168), casi treinta años más tarde, la Recomendación núm. 99 sirvió de base para las legislaciones y prácticas nacionales en materia de orientación profesional, formación profesional y colocación de las personas discapacitadas. Se basó en las disposiciones fundamentales de los instrumentos anteriores relativos, por ejemplo, a formación profesional, igualdad de oportunidades e igual salario por igual trabajo.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre (resolución 2200 (xxi)), se redactó en consulta con la OIT y reitera las disposiciones anteriores, pero con la forma vinculante del tratado. Los Estados Partes en el Pacto reconocieron el derecho de todos los ciudadanos a trabajar, lo que comprende el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y se comprometieron a salvaguardar este derecho. Las medidas que debían adoptarse para lograr la plena efectividad de este derecho incluían

la orientación y formación profesional y el empleo productivo. Los Estados Partes también se comprometieron a velar por un salario igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; a asegurar condiciones laborales seguras y saludables y a promover la igualdad de oportunidades para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. El Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, también adoptado en 1966 no trata específicamente el tema del empleo, pero sí contiene una importante disposición que prohíbe la discriminación por cualquier motivo, incluyendo la discapacidad.

En 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración de los derechos del retrasado mental (resolución 2856 del 20 de diciembre 1971), que afirmaba, entre otras cosas, su derecho a desempeñar un empleo productivo o alguna otra ocupación útil que le permita usar plenamente sus capacidades.

Para promover, asistir y posibilitar que las personas con discapacidades ejerzan su derecho al trabajo en igualdad y sin discriminaciones, el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), adoptado en 1975, instaba a los Estados Miembros a establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general, técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, incluida la información continua sobre empleo. La Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150) que lo acompaña, explica detalladamente cómo deberían ponerse en práctica las disposiciones de este Convenio, refuerza el principio de incorporación o integración en el sistema común de orientación y formación profesionales, destaca la importancia de educar al público en general, a los empleadores y trabajadores en relación con el empleo de las personas con discapacidades y pide que se realicen ajustes en los lugares de trabajo, cuando fuera necesario, para que se adapten a los trabajadores discapacitados. La Recomendación incluye una importante referencia, ya que indica que la OIT y la UNESCO colaboraron estrechamente para asegurarse de que los instrumentos de ambas organizaciones persiguen objetivos armónicos y continúen haciéndolo

para la aplicación efectiva de esos instrumentos. La Resolución de la OIT sobre la readaptación profesional y la reintegración social de los inválidos o impedidos, adoptada el 24 de junio de 1975, refleja nuevamente la importancia que se otorga a la colaboración multisectorial entre organismos internacionales para lograr el pleno ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidades. En ese instrumento adicional, la OIT instaba a que se lanzara una campaña cabal en favor de la readaptación profesional² y de la integración social de las personas discapacitadas, en cooperación y coordinación con la Naciones Unidas, sus organismos especializados y organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales (ONG). Esa campaña desembocó en el Año Internacional de las Personas con Discapacidad, en 1981, y el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (traducido inicialmente como Programa de Acción Mundial para los Impedidos), entre otras iniciativas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Declaración de los Derechos de los Impedidos (resolución 3447, adoptada el 9 de diciembre 1975) reafirmó, muy poco después, el derecho de las personas discapacitadas al trabajo y a los servicios relacionados con el empleo, como el asesoramiento y la formación profesionales.

Partiendo del lema del Año Internacional y del objetivo del Programa de Acción Mundial, «participación e igualdad total» y consciente de que, desde que se adoptara aquella primera Recomendación núm. 99, había habido cambios que hacían oportuno adoptar nuevas normas internacionales del trabajo sobre readaptación profesional y empleo, la OIT adoptó en 1983 el Convenio núm. 159, que marcó un hito. El Convenio establece una serie de principios fundamentales que deberían estar en la base de las políticas de readaptación profesional y empleo, destacando aquellas referidas a la igualdad de oportunidades y de trato, las medidas positivas que no deberían ser entendidas como discriminatorias para otros trabajadores, la integración de las personas con discapacidades a los

² La «readaptación profesional» es un proceso que permite a las personas discapacitadas obtener y conservar un empleo adecuado, así como progresar en el mismo y que, de esta forma, promueve su integración o reintegración sociales (OIT, 2002).

programas y servicios comunes relacionados con el trabajo, servicios para aquellas áreas rurales y comunidades remotas, la formación de personal cualificado y la necesidad de consultar a las organizaciones de empleadores y trabajadores así como a las organizaciones representativas de y para personas discapacitadas. La Recomendación núm. 168 que la acompaña, detalla las medidas que deberían adoptarse para promover la equidad de oportunidades en el empleo, incluida la realización de adaptaciones razonables de «los lugares de trabajo, la estructuración de las tareas, las herramientas, la maquinaria y la organización del trabajo» y establece las medidas que deberían adoptarse para asegurar que los procesos consultivos mencionados en el Convenio funcionen efectivamente.

La Reunión Mundial de Expertos para examinar la ejecución del Programa de Acción Mundial, en 1987, sugirió que se elaborara una doctrina rectora que indicase las prioridades de acción en el futuro y que esa doctrina se basara en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidades (incluido el derecho al trabajo). La Reunión recomendó que la Asamblea General convocara a una conferencia especial para redactar una convención internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra las personas discapacitadas. Después de que la Asamblea General no llegara a un consenso sobre la cuestión, se adoptaron el 20 de diciembre de 1993 (resolución 48/96) las Normas Uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Aunque estas Normas Uniformes son un conjunto de directrices no obligatorias, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas esperaba que se convirtieran en «normas internacionales consuetudinarias cuando las aplique un gran número de Estados con la intención de respetar una norma de derecho internacional» (A/C. 3/48/L.3, octubre de 1993, pág. 6). El empleo está contemplado en el Artículo 7 que insta a todos los Estados a que adopten varias medidas, la mayoría de las cuales aparecen en anteriores convenios y recomendaciones de la OIT para asegurarse de que las personas con discapacidades tengan igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.

Posterior, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reunida en Viena en 1993, reafirmó el derecho al trabajo refiriéndose directamente a

las personas con discapacidades, al recalcar en la Declaración y el Programa de Acción de Viena que «todas las personas nacen iguales y tienen el mismo derecho a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y a la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. Por tanto, cualquier discriminación directa u otro trato discriminatorio negativo de una persona discapacitada es una violación de sus derechos» (párr. 63). La Conferencia Mundial hizo un llamado a los gobiernos para que adoptaran o ajustaran la legislación con miras a velar por que las personas discapacitadas tienen acceso a estos y a otros derechos.

Hacia finales de 1994, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas señaló que los efectos de la discriminación basada en discapacidad habían sido particularmente graves en los ámbitos de la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural y el acceso a espacios y servicios públicos (Comentario General núm. 5). El Comité consideró el empleo una de las esferas en las que la discriminación fue tanto prominente como persistente. En la mayoría de los países, la tasa de desempleo entre las personas con discapacidades era de dos a tres veces superior a la del resto. Las personas discapacitadas ocupan fundamentalmente puestos poco remunerados, con escasa seguridad social y jurídica y frecuentemente al margen del mercado de trabajo ordinario. Como ha señalado la OIT en repetidas ocasiones, las barreras físicas, tales como transportes públicos, viviendas y lugares de trabajo inaccesibles, muchas veces han sido las principales razones por las que las personas con discapacidades no tienen empleo. El Comité llamó la atención sobre los valiosos y exhaustivos instrumentos elaborados por la OIT, incluido el Convenio núm. 159 e instó a los Estados Partes en el Pacto Internacional a que se plantearan la ratificación del Convenio.

Los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, reconociendo las dificultades específicas a las que se enfrentan las personas con discapacidades en el empleo, se comprometieron en la Declaración de Copenhague a situar en el centro de las estrategias y políticas gubernamentales, la creación de empleo, la reducción del desempleo, y la promoción de empleo adecuadamente remunerado,

con pleno respeto a los derechos de esos trabajadores. El Programa de Acción adoptado por la Cumbre incluye la toma de medidas eficaces para poner fin a todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidades (párr.15 (i)).

Haciéndose eco de la exhortación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año anterior, el Programa de Acción hace un llamado a los gobiernos para que mejoren la calidad del trabajo y el empleo, y para ello deberían, entre otras cosas, «considerar firmemente la ratificación y plena aplicación de los convenios de la OIT relativos... al empleo, los derechos de ... las personas discapacitadas» (párr. 54 (c).). Reconociendo el papel singular de la OIT a escala internacional en lo referente al mundo laboral y su estructura y funcionamiento tripartitos únicos, el Programa urge a los gobiernos a que promuevan el papel de la OIT, particularmente en lo que concierne a la mejora de los niveles de empleo y la calidad del trabajo.

La Carta Social Europea (revisada en 1996) reconoce el derecho de todos a tener «la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido» y que todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas. La Carta reconoce específicamente que las personas con discapacidades tienen derecho a la independencia, la integración social, y la participación en la vida de la comunidad.

Una Directiva de la Unión Europea adoptada a fines de 2000, proscribire la discriminación directa e indirecta en el empleo basada en varios motivos, entre ellos la discapacidad. La Directiva se aplica, entre otras cosas, a los criterios de selección y las condiciones de contratación, la orientación y formación profesionales y las condiciones de empleo y trabajo, incluido el salario. Algo destacable es que la Directiva establece que deberán realizarse «ajustes razonables», es decir que los empleadores deberán tomar las medidas adecuadas, cuando sea necesario, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empleador. (UE, págs. 16-22)

El Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo (OIT 2002) se elaboró para dar orientación a los empleadores sobre los medios concretos para poner en práctica las medidas que figuran en los instrumentos internacionales como los antes mencionados. El Repertorio se preparó y aprobó por unanimidad en una reunión tripartita de expertos (con representantes de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores), que se convocó en octubre de 2001 por decisión del Consejo de Administración de la OIT, tomado en su 277º período de sesiones en marzo de 2000. Aunque se dirige fundamentalmente a los empleadores, el Repertorio debería también beneficiar considerablemente a los gobiernos, que desempeñan un papel primordial al proporcionar el marco legislativo necesario para la promoción de igualdad de oportunidades y de trato en el lugar de trabajo, y a los representantes de los trabajadores, cuya principal preocupación es proteger los intereses de los trabajadores. El contenido del Repertorio se basa en los principios subyacentes de los instrumentos e iniciativas internacionales.

No cabe de duda que los instrumentos internacionales sobre derechos humanos se aplican a todas las personas, lo que incluye las personas con discapacidades. En 1994, lo confirmó explícitamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comentario General núm. 5). Sin embargo, el Comité reconocía (párr. 2) que los Estados Partes dedicaban muy poca atención a las personas con discapacidades en sus informes sobre el cumplimiento del Pacto. La necesidad de disposiciones relativas explícitamente a la discapacidad en los instrumentos internacionales de derechos humanos se reconoció en medidas posteriores como la Convención sobre los derechos de los Niños (artículo 23), la Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos (Artículo 18 (4)), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (artículo 18), lo que llevó al Comité a concluir que hoy está generalmente aceptada la idea de que los derechos humanos de las personas con discapacidades deben protegerse y promoverse a través de leyes, programas y políticas generales y también diseñadas para ellas (párr. 6).

En 1999 se lanzó una nueva campaña, Rehabilitación Internacional: Carta para el Tercer Milenio (9 de septiembre de 1999) con el objetivo de elaborar un instrumento jurídico específico, una Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD). En diciembre de 2001, partiendo de una resolución patrocinada por el Gobierno de México, la Asamblea General de las Naciones Unidas constituyó un Comité Ad Hoc (CAH) para «examinar propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Desarrollo Social».

El Comité Ad Hoc comenzó sus labores en julio de 2002. Celebró ocho sesiones en un proceso abierto y transparente, que permitió la participación significativa de todas las partes interesadas, incluidas las propias personas con discapacidades y las organizaciones que las representan. Sus labores concluyeron con la adopción en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006, de la CDPD (resolución 61/106). La Convención se considera una «convención amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidades (que) contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados» (idem, preámbulo (y)).

Los principios de la Convención son: el respeto por la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de elegir libremente, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación plena y efectiva y la inclusión en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de personas con discapacidades como parte de la diversidad humana y de la humanidad; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre hombres y mujeres; el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y el respeto por el derecho de éstos y éstas a preservar su identidad.

Los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones tanto generales como específicas. Entre las primeras figuran:

- adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole apropiadas para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención;
- tener en cuenta la protección y la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidades en todos los programas y políticas;
- velar porque todas las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con la Convención;
- adoptar todas las medidas apropiadas para erradicar la discriminación por motivos de discapacidad que ejerza cualquier persona, organización o empresa privada;
- promover la formación de los profesionales y del personal que trabajan con las personas con discapacidades acerca de los derechos reconocidos en la Convención.

En cuanto al trabajo y el empleo, los Estados Partes en la Convención reconocen el derecho de las personas con discapacidades a trabajar, en igualdad de condiciones con los demás; esto incluye el derecho a tener oportunidades para ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible. Los Estados Partes también se comprometen a adoptar las medidas apropiadas, incluidas las que se enumeran específicamente en la Convención, para salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo.

La Convención no pretende establecer nuevos derechos sino que reitera, refuerza y actualiza los que ya figuran en otros instrumentos internacionales, confirma que esos derechos se aplican a las personas con discapacidades, prevé la creación de un Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad que supervise el cumplimiento de la Convención y obliga a los Estados Partes a consultar estrechamente e implicar activamente a las personas con discapacidades, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de la legislación y de las políticas para aplicar la Convención, así como en otros procesos de toma de decisiones relativos a las personas con discapacidades.

A pesar de la existencia de leyes e instrumentos nacionales, regionales e internacionales y a pesar de las actividades de los organismos internacionales y los esfuerzos de las ONG, siguen violándose en todo el mundo los derechos humanos de las personas con discapacidades. Es algo innegable. Las estadísticas disponibles en materia de empleo muestran que el índice de inactividad de los trabajadores con discapacidades tiende a ser muy superior a la de los otros trabajadores. Los problemas de acceso al entorno físico, incluidos el transporte, la vivienda y los lugares de trabajo, el riesgo de perder las prestaciones al empezar a trabajar, además de los prejuicios persistentes entre los empleadores, los otros trabajadores y el público en general agravan una situación ya difícil. Esto no significa que no haya habido mejoras. Resulta alentador el aumento significativo en los últimos años en la cantidad de leyes nacionales que prohíben la discriminación, aunque la adopción de una ley no garantiza su aplicación. Los esfuerzos constantes de los organismos internacionales, y en particular de la OIT, en la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo han permitido abrir importantes caminos en la lucha contra la exclusión social de las personas con discapacidades. Se espera que la nueva Convención consolide los esfuerzos nacionales e internacionales y dé un nuevo impulso a la eliminación de la discriminación por motivos de discapacidad y a la promoción de la inclusión.

1.1 Introducción

Este capítulo repasa, en orden cronológico, los principales instrumentos jurídicos e iniciativas de políticas relativas al derecho al trabajo de las personas con discapacidades de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Consejo de Europa y la Unión Europea. Incluye la Declaración y Programa de Acción de Viena adoptados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y la Declaración y Programa de Acción de Copenhague, adoptados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995.

1.2 Primeras medidas de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, es el más antiguo de los organismos técnicos especializados del sistema de las Naciones Unidas. Tiene una estructura tripartita, de manera que los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen igual voz que los gobiernos de sus 181 Estados Miembros a la hora de modelar las políticas y los programas de la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo, que se convoca una vez al año, y en el Consejo de Administración de la OIT. El objetivo principal de la organización radica en promover que las mujeres y los hombres tengan oportunidades de lograr un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. La OIT tiene cuatro objetivos estratégicos principales:

- promover y velar por el cumplimiento de las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- generar más oportunidades para que las mujeres y los hombres puedan obtener un trabajo decente;
- mejorar la cobertura y la efectividad de la protección social para todos;
- fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Estos objetivos se concretan mediante:

- la formulación de políticas y programas internacionales para promover derechos humanos fundamentales, mejorar las condiciones de trabajo y aumentar las oportunidades de empleo;
- la creación de normas internacionales del trabajo, a través de la formulación y adopción de Convenios, que se apoyen en un sistema de control de su aplicación, así como también Recomendaciones y Repertorios de recomendaciones prácticas, que sirven como orientación para las autoridades nacionales a la hora de poner en práctica las normas. Los *Convenios* prescriben normas internacionales del trabajo y son vinculantes para los Estados que los ratifican; las *Recomendaciones* ofrecen orientaciones para los Miembros de la OIT; las *Repertorios de recomendaciones prácticas* son reglas y procedimientos acordados no vinculantes;
- un extenso programa de cooperación técnica internacional elaborado y puesto en práctica en colaboración con los mandantes de la OIT y los interlocutores en el ámbito del desarrollo;
- actividades de formación, educación, investigación y publicación.

El primer instrumento internacional que contiene disposiciones relativas a la readaptación profesional de los trabajadores con discapacidades lo adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 1925, apenas unos años después del establecimiento de la OIT. La Recomendación sobre la indemnización por accidentes del trabajo (importe mínimo), 1925 (núm. 22) asienta los principios que deberían tenerse en cuenta al determinar la indemnización por accidentes laborales. También establecía que « la reeducación profesional de las víctimas de accidentes del trabajo debería estar garantizada por los medios que las legislaciones nacionales juzguen más apropiados», e instaba a los gobiernos a promover instituciones que pudieran ofrecer tal «reeducación».

El interés por la readaptación profesional y las oportunidades de empleo para las personas con discapacidades resurgió durante la Segunda Guerra Mundial, mayormente por el número de personas discapacitadas durante la guerra y la necesidad de encontrar trabajadores con formación para ocupar los puestos que habían quedado vacantes al movilizar a los

trabajadores para la guerra. En mayo de 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una muy completa Recomendación (núm. 71) sobre la organización del pleno empleo en el período de transición de la guerra a la paz y posteriormente. Ésta recalca el papel central que desempeñaban los servicios de empleo, también al facilitar información sobre el mercado laboral y orientación y formación profesionales. Uno de los grupos específicamente abarcados en la Recomendación era el de los trabajadores discapacitados que « cualquiera que sea el origen de su invalidez, deberían disponer de amplias facilidades de orientación profesional especializada, de formación y reeducación profesionales y de colocación en un empleo útil ». En los párrafos 39 a 44 de la Recomendación encontramos ejemplos del uso, casi por primera vez, de algunos conceptos como la incorporación (*mainstreaming* en inglés), la igualdad de oportunidades y la acción positiva.

Cuadro1 Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)

Sección X: Disposiciones relativas al empleo de trabajadores con discapacidades- párrafos 39 a 43

39. El criterio para la formación profesional y la colocación de trabajadores inválidos debería ser la capacidad de trabajo del interesado, cualquiera que sea el origen de la invalidez.
40. Debería existir la más estrecha colaboración entre los servicios médicos para inválidos y los servicios de reeducación profesional y de colocación.
41. Se deberían desarrollar servicios especializados de orientación profesional para los trabajadores inválidos, a fin de permitir la determinación de la capacidad de trabajo de cada trabajador inválido y seleccionar el género de empleo más apropiado para él.
- 42.
- 1) Siempre que ello fuere posible, los trabajadores inválidos deberían recibir su formación profesional en compañía de trabajadores válidos, en las mismas condiciones y con la misma remuneración.
 - 2) La formación profesional debería continuarse hasta que el inválido pueda ocupar un empleo como trabajador plenamente capaz en el oficio o profesión en que haya recibido su formación.
 - 3) Siempre que ello fuere pertinente, deberían hacerse esfuerzos para reeducar al trabajador inválido en su antigua profesión o en una profesión afín donde sus calificaciones anteriores puedan ser utilizadas.
 - 4) Se debería inducir a los empleadores que dispongan de medios apropiados para la formación profesional a que formen una proporción razonable de trabajadores inválidos.
 - 5) Se deberían organizar centros especializados de formación profesional, sujetos a una inspección médica apropiada, para los trabajadores inválidos que requieran una formación profesional especial.
- 43.
- 1) Se deberían adoptar medidas especiales para garantizar a los trabajadores inválidos igual número de oportunidades para ingresar en un empleo que aquellas de que gocen otros trabajadores. Se debería inducir a los empleadores por medio de una amplia publicidad y por otros medios, e incluso obligarlos, cuando ello fuere necesario, a emplear un número razonable de trabajadores inválidos.
 - 2) En ciertas ocupaciones que se presten especialmente al empleo de trabajadores gravemente inválidos, dichos trabajadores deberían tener un derecho de prioridad en relación con todos los demás trabajadores.
 - 3) Se deberían efectuar, en estrecha colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los esfuerzos necesarios para proteger a los trabajadores inválidos contra toda discriminación que no esté relacionada con su capacidad de trabajo y su rendimiento y para eliminar los obstáculos que se opongan a su contratación, especialmente la posibilidad de gastos más elevados en caso de indemnización por accidente.
 - 4) Se deberían poner a disposición de los trabajadores inválidos, que no hayan sido reeducados para un empleo normal, facilidades de empleo en centros especiales, a fin de que puedan desempeñar un trabajo útil que no haga la competencia al empleo de otros trabajadores.

A pesar de que la Recomendación núm. 71 no se refiere específicamente a las diferencias de género en las disposiciones relativas a los trabajadores con discapacidades, sí subrayaba en repetidas ocasiones «la igualdad absoluta de oportunidades» para hombres y mujeres, por ejemplo, respecto a la admisión al empleo, teniéndose en cuenta únicamente los méritos, experiencia y habilidad individuales, a igual salario por igual trabajo, y al acceso a más educación y formación.

La preocupación de la OIT por los trabajadores con discapacidades específicamente sigue constituyendo un hilo conductor en todos sus convenios y recomendaciones. En 1946, el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77), el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78) y la Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79) relativos al examen médico de los menores para determinar su aptitud para el empleo, instaban a que la autoridad competente en materia orientación profesional y readaptación profesional adoptara las medidas apropiadas en relación con los menores discapacitados. El Convenio sobre el servicio del empleo (núm. 88), y la Recomendación núm. 83 que lo acompaña, adoptados en 1948, relativos a la organización de los servicios de empleo, instaba a que se tomaran medidas especiales para satisfacer las necesidades de los trabajadores con discapacidades y recomendaba que se efectuaran «estudios generales o especiales» sobre cuestiones como la colocación de los trabajadores con discapacidades. También se incluía la recomendación de que los servicios propios servicios de empleo debían abstenerse de aplicar a los solicitantes de empleo medidas discriminatorias basadas en diferencias de raza, color, sexo o credo al dirigir a los trabajadores hacia los empleos.

1.3 Declaración Universal de los Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de los Derechos Humanos. Se ha criticado en cierta medida el hecho de que la declaración no contemple a las personas con discapacidades, que no se incluyera a las personas con discapacidades como un grupo específico vulnerable antes las violaciones de

derechos humanos, que no se mencione la discapacidad como categoría protegida (véase, por ejemplo, Degener T. y Quinn G, 2000, pág. 16).

No obstante la Asamblea General de las Naciones Unidas sí proclama al comienzo de la Declaración que se trata de «un ideal común por el que deben esforzarse *todos* los pueblos...»; el artículo 1 establece que «*todos* los seres humanos nacen nacen libres e iguales en dignidad y derechos...»; el artículo 2 afirma que « *toda persona* tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o *cualquier otra condición* » (cursiva añadida). No cabe mucha duda de que las personas con discapacidades quedan cubiertas por la Declaración, a pesar de no se las mencione específicamente.

Muchos de los artículos de la Declaración se refieren al empleo: el Artículo 22 sobre el derecho a la seguridad social; el Artículo 23 (1) sobre el derecho al trabajo, a la libre elección del empleo, a condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo; el Artículo 23 (2) sobre el derecho a igual salario por trabajo igual. El Artículo 23 (3) sobre el derecho de todos los que trabajan a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; el Artículo 25 (1) sobre el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad; el Artículo 26 (1) sobre el derecho a la educación, incluida la instrucción técnica y profesional que habrá de ser generalizada y el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función únicamente de los méritos respectivos.

1.4 Consejo de Europa: Convenio europeo de derechos humanos

Fundado en 1949 por diez estados de la Europa Occidental, el Consejo de Europa, que cuenta hoy con 47 Estados miembros — es fundamentalmente una organización de cooperación intergubernamental dedicada a defender la democracia parlamentaria, el estado de derecho y a la protección de los derechos humanos. El resultado del trabajo del Consejo de Europa se agrupa en tres grandes categorías. Primero, los tratados internacionales — conocidos normalmente como convenios o acuerdos europeos — que son vinculantes para los Estados que los ratifican. En segundo lugar, el Comité de Ministros hace recomendaciones a los gobiernos sobre políticas o legislación. En tercer lugar, existen informes o estudios en los que se puede examinar y discutir distintos enfoques u opiniones variadas sobre ciertos temas.

El Convenio europeo de derechos humanos, adoptado por el Consejo de Europa en 1950, puede considerarse el equivalente europeo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (para una descripción y discusión más detallada, véase Degener y Quinn, 2000., pág. 60 y siguientes). Desde el punto de vista de la discapacidad, se podría criticar que su principal disposición relativa a la prohibición de la discriminación (Artículo 14) no incluya la discapacidad entre las razones por las cuales queda prohibida la discriminación, aunque se podría argumentar que está abarcada en la expresión «o cualquier otra situación».

1.5 Convenio de la OIT sobre la seguridad social (núm. 102)

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) instaba a las instituciones o departamentos gubernamentales que proporcionaban asistencia médica a que cooperaran con los servicios generales de reeducación profesional, con vistas a la reinserción profesional de los trabajadores discapacitados (artículo 35). También estipulaba que «la legislación nacional podrá autorizar a dichos departamentos o instituciones para que tomen medidas destinadas a la reeducación profesional de las personas de capacidad reducida ».

1.6 Primera Recomendación de la OIT dedicada a la Readaptación Profesional

En 1955 se adoptó un instrumento que acabaría convirtiéndose en uno de los más importantes en relación con las personas con discapacidades, la Recomendación de la OIT sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99). Hasta la adopción del Convenio núm.159 y la Recomendación núm. 168, casi treinta años después, este instrumento internacional sirvió como base para todas las legislaciones y prácticas nacionales sobre orientación y formación profesionales y colocación de las personas discapacitadas.

La definición de persona discapacitada que figura en la Recomendación (que en su versión española utiliza el término «inválido») es sustancialmente la misma que se usa actualmente en la OIT (véase la sección 3.11.1) y se basó en las disposiciones clave de instrumentos anteriores relativas, por ejemplo, a la incorporación en la formación profesional, la igualdad de oportunidades, la prohibición de la discriminación salarial por un trabajo igual y la promoción de la investigación. Menciona así mismo algunas medidas para ampliar las oportunidades de empleo de los trabajadores con discapacidades, en estrecha cooperación con las organizaciones de empleadores y trabajadores, como fijar cuotas, reservarles algunas ocupaciones, crear cooperativas y establecer talleres protegidos. Se asentó el papel de la OIT a la hora de proporcionar asistencia técnica, organizar intercambios internacionales de experiencias y otras formas de cooperación internacional incluida la formación de personal de reeducación. La Recomendación también incluía disposiciones especiales sobre los menores y los jóvenes con discapacidades.

1.7 Medidas adicionales de la OIT, 1958-68

El Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) que lo acompaña esbozan políticas de lucha contra la discriminación para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. Dada la atención que había prestado

previamente la OIT a las personas con discapacidades, sorprende en cierto modo que la discapacidad no se haya incluido específicamente en estos instrumentos particulares como uno de los motivos de discriminación que debe prohibirse. El Convenio núm. 111, sin embargo, sí establece «medidas específicas» para las personas discapacitadas: «Todo miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial.»(Artículo 5.2)

Consciente de los efectos de los cambios tecnológicos en el empleo, la OIT publicó en 1965 una Resolución sobre la readaptación profesional de los inválidos, en la que se mencionaban las técnicas empleadas por los Estados Miembros en la readaptación y formación de las personas discapacitadas para nuevas formas de empleo.

El interés continuo de la OIT por los trabajadores con discapacidades se reflejó en el Artículo 13 del Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), que establece que en las condiciones prescritas, todo Estado Miembro deberá:

- a) proporcionar servicios de readaptación profesional que, cuando sea posible, preparen a una persona incapacitada para reanudar sus actividades anteriores o, si esto no fuera posible, para ejercer otra actividad lucrativa que se adapte en la mayor medida posible a sus calificaciones y aptitudes; y
- b) tomar medidas para facilitar la colocación adecuada de trabajadores incapacitados.

La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la readaptación profesional de los inválidos, adoptada el 24 de junio de 1968, ponía de manifiesto que la OIT estaba determinada a desarrollar una política de readaptación profesional y a eliminar toda forma de discriminación en el empleo. Dicha resolución pedía al Director General que llevara

a cabo los estudios apropiados para permitir que la Conferencia examine la posibilidad de revisar la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99) o de adoptar nuevos instrumentos internacionales.

1.8 Pactos internacionales

En diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó dos importantes Pactos internacionales: uno de derechos económicos, sociales y culturales, y otro de derechos civiles y políticos. Esos dos instrumentos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (véase la sección 1.3 *supra*), constituyen la Carta Internacional en Derechos Humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se redactó en estrecha colaboración con la OIT, contiene una serie de importantes disposiciones relacionadas con el trabajo y la igualdad de oportunidades en el empleo:

Artículo 6:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes... para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7:

Los Estados Partes... reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

El Pacto garantiza asimismo el derecho a la educación (Art. 13).

El Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles no contiene disposiciones específicas sobre empleo, pero sí incluye una importante salvaguardia contra la discriminación: «Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social» (Art. 26).

A pesar de que la discapacidad no está explícitamente incluida en ninguno de los dos Pactos como uno de los motivos de discriminación prohibidos, está contenida en el término «cualquier otra condición social» (Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas 1994, Comentario general núm. 5).

1.9 Declaración de las Naciones Unidas de los derechos del retrasado mental

En 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó una Declaración de los derechos del retrasado mental (resolución 2856 (xxvi), 20 de diciembre de 1971). La Declaración afirmaba que los retrasados mentales tienen los mismos derechos que las demás personas. Concretamente, se les reconoce el derecho a recibir la educación, capacitación, rehabilitación y orientación que les permitan desarrollar al máximo su capacidad y sus aptitudes, a la seguridad económica y un nivel de vida decoroso, a desempeñar un empleo productivo o alguna otra ocupación útil, en la medida de sus posibilidades.

1.10 Medidas de la OIT sobre desarrollo de recursos humanos

El Convenio de la OIT sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) instaba a los Estados Miembros a adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo. Los sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre empleo debían ampliarse a fin de asegurar que se pongan a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos una información completa y una orientación tan amplia como sea posible, inclusive las personas con discapacidades.

La Recomendación núm. 150 que lo acompaña explicitó bastante pormenorizadamente cómo debían llevarse a la práctica las disposiciones del Convenio núm. 142. Las personas con discapacidades debían tener acceso a los programas de orientación y formación profesionales establecidos para la población en general, o cuando esto no fuera aconsejable, a programas especialmente adaptados. Recomendaba que se desplegaran todos los esfuerzos posibles para informar a la opinión pública, los empleadores y los trabajadores sobre la necesidad de facilitar a los minusválidos físicos o mentales orientación y formación profesionales que les permitan encontrar un empleo correspondiente a sus necesidades, así como sobre

las adaptaciones en el empleo que puedan ser necesarias a algunos de aquéllos y sobre la conveniencia de darles un apoyo especial en el empleo. En la medida posible, las personas con discapacidades deberían integrarse a la vida productiva, en un ambiente normal de trabajo.

1.11 Llamamiento de la OIT a una campaña amplia

La resolución de la OIT adoptada el 24 de junio de 1975 era breve pero especialmente significativa por varias razones. La Resolución sobre la readaptación profesional y la reintegración social de los inválidos o impedidos, que aludía al hecho de que Rehabilitación Internacional había declarado los años setenta el Decenio de la Rehabilitación, celebraba que la opinión pública reconociera cada vez más claramente la necesidad de medidas especiales para integrar a las personas con discapacidades a la comunidad; deploraba que fuera excesivamente elevado el número de personas con discapacidades, la mayor parte de las cuales vivían en los países en desarrollo, que tenían pocas oportunidades de trabajo, y exhortaba a las autoridades públicas, a las organizaciones de empleadores y trabajadores a que promuevan al máximo las oportunidades para que las personas discapacitadas consigan, ejerzan y conserven un empleo adecuado. La Resolución pedía que se emprendiera una campaña general en favor de la readaptación profesional y de la integración social de las personas discapacitadas, en colaboración y en consulta con las Naciones Unidas, sus organismos especializados y con las organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales (ONG). Esa campaña desembocó, entre otras cosas, en el Año Internacional de las Personas con Discapacidad y el Programa de Acción mundial para las personas con discapacidad.

1.12 Declaración de las Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad

La Asamblea General de las Naciones Unidas, a finales de 1975, proclamó una Declaración sobre los derechos de las personas con discapacidad (resolución 3447 (XXX) de 9 de diciembre de 1975; traducida

inicialmente como Declaración sobre los derechos de los impedidos). La Declaración afirmaba que las personas discapacitadas tenían los mismos derechos civiles y políticos que los demás seres humanos, así como el derecho, entre otras cosas, a la educación, la formación profesional, al asesoramiento y a los servicios de colocación, el derecho a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerativa. La Declaración proclamaba que estos derechos eran para todas las personas discapacitadas sin discriminación motivos de su sexo u otros motivos.

1.13 Año internacional de las personas con discapacidad

El 16 de diciembre de 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 1981 Año internacional de las personas con discapacidad, con el tema «plena participación e igualdad» (resolución 31/123). A finales de 1981, la Asamblea General instó a los Estados Miembros a consolidar y aprovechar más los resultados del Año Internacional a fin de asegurar la prevención de las discapacidades, la rehabilitación y la plena integración de las personas con discapacidades en la sociedad. La Asamblea General también instó al Secretario General, los organismos especializados y otras organizaciones de Naciones Unidas a que adoptaran medidas o aceleraran las que ya estuvieran en marcha para mejorar a todos los niveles las oportunidades de empleo de las personas discapacitadas en esas organizaciones (resolución 36/77, de 8 de diciembre de 1981).

1.14 Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas y Decenio para las personas con discapacidad

Un año después, la Asamblea General de las Naciones Unidas, subrayando que la principal responsabilidad de fomentar medidas eficaces para la prevención de las discapacidades, la rehabilitación y la realización de los objetivos de plena participación y de igualdad corresponde a los países mismos y que la acción internacional debía orientarse hacia la asistencia y el apoyo a los esfuerzos nacionales realizados en este sentido, adoptó el Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad

(resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982; traducido inicialmente como Programa de Acción Mundial para los Impedidos). El mismo día, la Asamblea General proclamó el período 1983-1992 Decenio de las Naciones Unidas para las personas con discapacidad (traducido inicialmente como Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos) y alentó a los Estados Miembros a que utilizaran este período como uno de los medios para ejecutar el Programa de Acción Mundial (resolución 37/53, de 3 de diciembre de 1982).

El Programa de Acción Mundial tiene tres objetivos fundamentales: la prevención, la rehabilitación y la igualdad de oportunidades. La equiparación de oportunidades se define como:

«el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad, tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreación, se hacen accesibles para todos» (párr. 12).

El Programa de Acción Mundial establece que «la experiencia ha demostrado que es en gran parte el medio el que determina el efecto de una deficiencia o incapacidad sobre la vida diaria de la persona» (párr. 21); un reconocimiento que epitoma el paso de un enfoque basado en la atención y el bienestar social a un enfoque social, basado en derechos³.

1.15 Convenio núm. 159 de la OIT

Se recordará que la OIT había propuesto unos años antes examinar la posibilidad de realizar una revisión de la Recomendación sobre la

³ Según el enfoque tradicional, la discapacidad se veía como un problema de la persona. Las políticas con las que se daba respuesta solían intentar reducir o eliminar la discapacidad mayormente a través de la rehabilitación médica y/o proporcionar ayudas basadas en la atención y el bienestar social. La igualdad de las oportunidades, por otra parte, admite que es la sociedad la que hace discapacitados cuando no garantiza la igualdad de oportunidades para la participación de todos sus miembros y para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones como les corresponde.

adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99) o la posible adopción de un nuevo instrumento internacional (véase la sección 1.6 *supra*). La Recomendación núm. 99 que no estaba vinculada a un Convenio, desempeñó un papel significativo pues influyó las legislaciones y prácticas nacionales. La repercusión que ha tenido la confirmó el Director General de la OIT, en un comentario de su Memoria de 1964, que afirmaba que, si bien los convenios son fuente de obligaciones, es posible que en ciertas esferas «una norma que puede tener una amplia aceptación como tal sea mucho más efectiva en la práctica que ciertas obligaciones que es improbable que sean aceptadas con igual amplitud» (OIT 1998, párr.13).

Partiendo del tema del Año Internacional y objetivo del Programa de Acción Mundial «plena participación e igualdad», la OIT adoptó el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) y la Recomendación núm. 168 en 1983. El Convenio pide a los Estados Miembros que, de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, formulen, apliquen y revisen periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas discapacitadas. El artículo 1.2 vuelve a hacer hincapié en la plena participación y describe la finalidad de la readaptación profesional como la de permitir que la persona discapacitada obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que «se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad» (cursiva añadida). La frase destacada es un agregado a la Recomendación núm. 99. El objetivo de la «igualdad» se recoge en el artículo 4 del Convenio:

«Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general. Deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras inválidas y trabajadores inválidos. Las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.»

Cabe recalcar el claro reconocimiento tanto de los hombres como de las mujeres con discapacidades. El Convenio establece las medidas que deben adoptarse a escala nacional para implantar esa política. También recuerda a los Miembros, como lo hizo la Recomendación núm. 99 casi treinta años antes, la necesidad no sólo de proveer los servicios pertinentes sino también de evaluarlos con miras a su continua mejora. El tema de la igualdad está presente en toda la Recomendación núm. 168; como por ejemplo,

- Las personas con discapacidades deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales (Art. 7);
- Al prestar asistencia a las personas con discapacidades en materia de readaptación profesional y empleo, tendría que respetarse el principio de igualdad de oportunidades y de trato para trabajadores y trabajadoras (Art. 8);
- Deberían adoptarse medidas para promover oportunidades de empleo de las personas con discapacidades que se ajusten a las normas de empleo y salario aplicables a los trabajadores en general (Art. 10).

La Recomendación recuerda a los Miembros que tales medidas deben incluir el «adaptar, dentro de límites razonables, los lugares de trabajo, la estructuración de las tareas, las herramientas, la maquinaria y la organización del trabajo» para facilitar tal formación y empleo. Como se había empezado entonces a pasar cada vez más, tanto a escala nacional como internacional, de un modelo basado en la atención social a otro basado en los derechos, la Recomendación afirma inequívocamente que debe informarse a las personas discapacitadas «acerca de sus derechos y oportunidades en el campo del empleo » (Art. 16) .

1.15.1 Control de la aplicación del Convenio núm. 159

La Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT (CEACR) es uno de los dos órganos de control encargados de

examinar el grado de cumplimiento de los Estados Miembros de sus obligaciones normativas. (El otro órgano supervisor es el Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia). Los miembros de la CEACR son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT por un período renovable de tres años. Actúan a título personal y se les escoge, de entre personalidades independientes, imparciales y con competencia técnica, y proceden de todas partes del mundo. La CEACR examina las memorias periódicas de los Estados Miembros sobre las medidas que han adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones de los convenios que han ratificado.

En su informe acerca del Estudio General sobre la aplicación del Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168, la CEACR comenta que el principio de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo para las personas discapacitadas requiere particular atención en un contexto que se caracteriza por la competencia mundial y la desreglamentación de los mercados de trabajo y recalcó que este Convenio se aplicaba a todos los Estados Miembros.

« El Convenio núm. 159 tiene carácter promocional; fija objetivos y define los principios básicos que habrán de respetarse para la realización de dichos objetivos. La flexibilidad que permiten sus disposiciones al respecto ofrece la posibilidad de tener debidamente en cuenta la situación particular de cada país; de ese modo, sus disposiciones pueden aplicarse a todos los Estados Miembros, cualquiera sea el nivel de desarrollo de sus actividades en el terreno de la readaptación profesional y del empleo de las personas discapacitadas.»

Recordando la importancia fundamental de las consultas entre los gobiernos y los interlocutores sociales, la Comisión recalcó que la consulta a las organizaciones representativas de las personas con discapacidades (OPD) sobre los temas relacionados con la readaptación profesional y el empleo era un elemento crucial del proceso de consultas. También instaba encarecidamente a los Estados Miembros a favorecer la constitución de organizaciones que sean realmente representativas de personas discapacitadas y a facilitar la comunicación entre esas organizaciones y las estructuras administrativas y técnicas que participan en la readaptación profesional.

La Comisión indicó que los gobiernos no habían brindado información detallada sobre la situación de las personas con discapacidades que vivían en zonas rurales o comunidades apartadas y observó que estas personas se ven afectadas doblemente, tanto por su discapacidad como por su lejanía de los servicios de los que dispone la población en general y las personas con discapacidades que viven en centros urbanos. Destacó la importancia de programas de readaptación basados en la comunidad para facilitar la integración de algunas personas con discapacidad a la vida económica y social de sus comunidades.

La Comisión observó una tendencia generalizada en las prácticas nacionales relativas a las personas con discapacidades a utilizar servicios comunes de orientación y formación profesional, de colocación, de empleo y de otros servicios afines vigentes para la población en general y señaló que este proceso de incorporación había contribuido considerablemente a cambiar ideas y actitudes negativas sobre el lugar y el papel de las personas con discapacidades en la vida laboral y en la sociedad.

En un comentario final, la Comisión subrayó que para poner en prácticas las disposiciones del Convenio y las medidas propuestas por la Recomendación núm. 168 no eran necesarios muchos recursos, sino que dependía del compromiso de las partes interesadas. Por ese motivo y porque ambos instrumentos tenían en cuenta la diversidad de las situaciones y condiciones nacionales, instaba a los Estados Miembros que aún no lo hubieran hecho a ratificar el Convenio.

1.16 Recomendación de la Unión Europea relativa al empleo de las personas discapacitadas

Los seis Estados Miembros originales de la entonces Comunidad Económica Europea (hoy la Unión Europea (UE)) -Bélgica, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos- tenían sistemas sociales y niveles de desarrollo económico relativamente similares y no percibían la política social como un tema que acarrearía potenciales desacuerdos. Así, entre 1957 y la primera ampliación de la CCE en 1973, cuando se adhirieron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido,

las políticas sociales no suscitaron una gran inquietud. Hubo dos excepciones: la libertad de circulación de los trabajadores y la igualdad de oportunidades. La legislación sobre igualdad de oportunidades se centraba, fundamentalmente en la igualdad de género. La preocupación ante la necesidad de una política social más activa aumentó con la entrada a la Comunidad de Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986.

Aunque el Consejo de Ministros, hasta el tratado de Ámsterdam en 1997, no estaba habilitado oficialmente para adoptar medidas jurídicas en materia de discapacidad, esto no impidió que adoptara Recomendaciones y Resoluciones no vinculantes (véase Degener y Quinn 2000, pág. 94 y siguientes)⁴. En 1986, se adoptó una recomendación en la que se instaba a los Estados Miembros a que adoptaran las medidas apropiadas para promover oportunidades equitativas para las personas con discapacidades en materia de empleo y orientación profesional.

1.17 Recomendación de redactar una Convención de las Naciones Unidas

En 1987 se celebró en Estocolmo la Reunión Mundial de Expertos para examinar la marcha de la ejecución del Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad (traducido inicialmente como Programa de Acción Mundial para los Impedidos) al cumplirse la mitad del Decenio de las Naciones Unidas para las personas con discapacidad (traducido inicialmente como Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos). Se propuso que se elaborara una doctrina rectora que indicase las prioridades de acción en el futuro y que esa doctrina se basara en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidades. La Reunión recomendó a la Asamblea General que convocara una conferencia

⁴ A diferencia del Consejo de Europa, el Tratado de la Comunidad Europea otorga a las instituciones de la Unión Europea una autoridad jurídica que puede imponerse a los Estados Miembros. Se usan dos tipos de leyes: los Reglamentos que son aplicables directa y automáticamente y las Directivas que permiten a los Estados Miembros determinar discrecionalmente el método de aplicación y generalmente conceden unos años de plazo antes de la plena aplicación. También se publican recomendaciones y resoluciones, pero no son vinculantes.

especial a fin de redactar una convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad para que la ratificasen los Estados al finalizar el Decenio. El Gobierno de Italia preparó un primer esbozo de la convención y lo presentó a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones. El Gobierno de Suecia presentó a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones otras propuestas relativas a un proyecto de convención. Sin embargo, en ninguna de esas ocasiones pudo llegarse a un consenso sobre la conveniencia de tal convención. A juicio de muchos representantes, los documentos sobre derechos humanos ya existentes parecían garantizar a las personas con discapacidad los mismos derechos que a las demás (ONU, 1994).

1.18 Consejo de Europa: una política coherente para la readaptación de las personas discapacitadas

Probablemente la recomendación más conocida del Consejo de Europa relativa a las personas discapacitadas la adoptó el Comité de Ministros el 9 de abril de 1992. La Recomendación R (92) 6 sobre «la elaboración de una política en materia de personas con discapacidades» es más amplia de lo que el título pueda sugerir. De hecho, su subtítulo habla de un modelo de programa de readaptación e integración para las autoridades nacionales, lo que quizás describa mejor el documento que incluye secciones detalladas sobre la educación sobre prevención y salud; la enseñanza; la orientación y formación profesional; el empleo; la integración social y el medio ambiente; la protección social, económica y jurídica; la formación del personal; la información; las estadísticas y la investigación.

1.19 El Decenio de las personas con discapacidad de la región de Asia y el Pacífico

La región de Asia y el Pacífico es, con mucho, aquella con un mayor número de personas con discapacidades en el mundo. La mayoría de ellos son pobres, sus intereses son desconocidos y sus derechos soslaya-

dos. En abril de 1992, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), reconociendo que debía hacerse más basándose en los resultados del Decenio de las Naciones Unidas, proclamó el período 1993-2002 Decenio de las personas con discapacidad de la región de Asia y el Pacífico (resolución 48/3 de la CESPAP). Treinta y tres gobiernos copatrocinaron la resolución, que se adoptó por aclamación. En diciembre de 1992, la reunión adoptó, para lanzar el Decenio, la Proclamación sobre la Participación e Igualdad Plenas de las Personas con Discapacidades en la Región de Asia y el Pacífico y el Programa de Acción del Decenio de las personas con discapacidad de la región de Asia y el Pacífico, 1993-2002. En abril de 1993, la Comisión adoptó la Proclamación y el Programa de Acción (resolución 49/6 de la CESPAP). La formación y el empleo constituyen una de las principales categorías dentro del marco del Programa de Acción (CESPAP, 1994).

El 22 de mayo de 2002, la CESPAP, si bien reconocía que desde el lanzamiento del Decenio de las personas con discapacidad de la región de Asia y el Pacífico era evidente que se había mejorado en las 12 categorías de políticas del Programa de Acción, los logros eran desiguales, con logros significativos en las áreas de coordinación y legislación nacionales y alguna mejora en las áreas de prevención de las causas de discapacidad, los servicios de readaptación, el acceso a entornos construidos y la creación de organizaciones de auto-ayuda de las personas con discapacidad, pero con un índice aún sumamente bajo de acceso a la educación de los niños y jóvenes con discapacidades y con marcadas disparidades subregionales en la aplicación del Programa de Acción. Así adoptó la resolución 58/4 *Promoting an inclusive, barrier-free and rights-based society for people with disabilities in the Asian and Pacific region in the twenty-first century*. («promover una sociedad inclusiva, sin barreras y basada en derechos para las personas con discapacidad en la región de Asia y el Pacífico en el siglo XXI»), que ampliaba el Decenio de las personas con discapacidad de la región de Asia y el Pacífico durante diez años más, de 2003 a 2012.

1.20 Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad fueron adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (resolución 48/96).

En su resolución para la Asamblea General (A/C3/48/C.3, 1 de octubre de 1993), el Consejo Económico y Social describió las normas de la siguiente manera:

A pesar de que estas normas no son obligatorias, pueden convertirse en normas internacionales por costumbre al ser aplicadas por un gran número de Estados con la intención de respetar una norma del derecho internacional. Conllevan un compromiso moral y político por parte de los Estados de adoptar medidas en favor de la igualdad de oportunidades. Se indican principios importantes para la responsabilidad, acción y cooperación. Se señalan las áreas de importancia decisiva para la calidad de vida y para el logro de la participación e igualdad completa. Estas normas ofrecen un instrumento para la elaboración de políticas y de medidas para las personas con discapacidades y sus organizaciones. Ofrecen una base para la cooperación técnica y económica entre Estados, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales» (pág. 6).

Son 22 normas que abarcan desde la toma de conciencia hasta a la cooperación internacional. El empleo se contempla en la norma 7:

«Los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas debe haber igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.

1. Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo.
2. Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. Este apoyo activo se podría lograr mediante diversas medidas como, por ejemplo, la capacitación profesional, los planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad o derechos de producción prioritarios, exenciones fiscales, supervisión de contratos u otro tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad. Los Estados han de estimular también a los empleadores a que hagan ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad.
3. Los programas de medidas estatales deben incluir:
 - a) Medidas para diseñar y adaptar los lugares y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan diversos tipos de discapacidad;
 - b) Apoyo a la utilización de nuevas tecnologías y al desarrollo y la producción de recursos, instrumentos y equipos auxiliares, y medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a esos medios, a fin de que puedan obtener y conservar su empleo;
 - c) Prestación de servicios apropiados de formación y colocación y de apoyo como, por ejemplo, asistencia personal y servicios de interpretación.

4. Los Estados deben iniciar y apoyar campañas para sensibilizar al público con miras a lograr que se superen las actitudes negativas y los prejuicios que afecten a los trabajadores aquejados de discapacidad.
5. En su calidad de empleadores, los Estados deben crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público.
6. Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar para asegurar condiciones equitativas en materia de políticas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, medidas encaminadas a mejorar el ambiente laboral a fin de prevenir lesiones y deterioro de la salud, y medidas para la rehabilitación de los empleados que hayan sufrido lesiones en accidentes laborales.
7. El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados. Es importante que la calidad de esos programas se evalúe en cuanto a su pertinencia y suficiencia para crear oportunidades que permitan a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo.
8. Deben adoptarse medidas para incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado y en el sector no estructurado.
9. Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar con las organizaciones de personas con discapacidad en todas las medidas encaminadas a crear oportunidades de formación y empleo, en particular, el horario flexible, la jornada parcial, la posibilidad de compartir un puesto, el empleo por cuenta propia, y el cuidado de asistentes para las personas con discapacidad. (ONU, págs. 25-27).»

Las Normas prevén el nombramiento de un Relator especial para que supervise la aplicación y prepare informes que serán presentados a la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas. El Relator especial y, cuando proceda, la Secretaría pueden celebrar consultas con un grupo de expertos internacionales para obtener asesoramiento u opiniones sobre la promoción, la aplicación y la supervisión de las Normas.

Inevitablemente provocó cierta decepción que la Asamblea General no consiguiera introducir una Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y que adoptara en su lugar estas Normas uniformes no vinculantes. Degener y Quinn (2000), por ejemplo, se refieren a las Normas como «alternativa compensatoria» (pág. 18). Despouy, el entonces Relator especial de la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías, describió el establecimiento de un órgano o mecanismo internacional para supervisar el respeto a los derechos humanos de las personas discapacitadas como una de las metas más esperadas de las organizaciones no gubernamentales. En 1993, cuando las Normas estaban siendo finalizadas, él señala:

A pesar de las muchas medidas adoptadas a lo largo del Decenio y los valiosos resultados que se han obtenido para las personas con discapacidades en muchos aspectos, debe decirse, que al final de este período, las personas con discapacidades van a encontrarse a sí mismas ante una desventaja jurídica en relación con otros grupos vulnerables como los refugiados, las mujeres, los trabajadores migrantes, etc. Éstos cuentan con la protección de un cuerpo único de normas vinculantes como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias, etc. Además, esas convenciones han establecido mecanismos de protección específicos: el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer y el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se encargan de supervisar el cumplimiento de las convenciones... no hay ningún órgano específico encargado de supervisar el respeto a los derechos de las personas

discapacitadas y que actúe ya sea confidencialmente o públicamente cuando se cometen violaciones concretas. Puede decirse que las personas con discapacidades están protegidas al igual que las demás por normas generales, pactos internacionales, convenciones regionales, etc. Pero, aunque esto sea cierto, también lo es que a diferencia de otros grupos vulnerables, ellas carecen de un órgano internacional de control que les brinde protección particular y específica (Despouy 1993, págs. 40-41).

1.21 Declaración de Viena

La Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados el 25 de junio de 1993 en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, afianzaron la idea de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre. La Declaración señalaba (Art. 22) que «es menester prestar especial atención a la no discriminación y al disfrute, en igualdad de condiciones, por parte de los discapacitados de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida su participación activa en todos los aspectos de la sociedad ». La Declaración subrayaba asimismo (artículo 64) que a las personas con discapacidades debe garantizárseles la igualdad de oportunidades mediante la supresión de todos los obstáculos determinados socialmente, ya sean físicos, económicos, sociales o psicológicos, que excluyan o restrinjan su plena participación en la sociedad (Asamblea General de las Naciones Unidas A/Conf. 157/23, 12 de julio de 1993).

1.22 Supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con las personas con discapacidades

A finales de 1994, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales recordó, con razón, que, a pesar de los muchos instrumentos internacionales adoptados a lo largo de los años por la OIT y las Naciones Unidas, los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habían dedicado muy poca atención a

velar por que las personas discapacitadas pudieran gozar plenamente de los derechos pertinentes (Comentario general núm. 5). El hecho de que no existiera en el Pacto ninguna disposición relativa explícitamente a la discapacidad se atribuyó a la falta de concienciación cuando se redactó el Pacto, hacía más de veinticinco años, acerca de la importancia de referirse explícitamente a esta cuestión, y no limitarse a incluirlo de manera indirecta. El Comité destacó una serie de instrumentos internacionales reciente de derechos humanos que habían tratado la cuestión específicamente, como:

- la Convención sobre Derechos del Niño (Art. 23);
- la Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos (Art. 18 (4)), y
- el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Art. 18).

Recordando a los gobiernos que ellos eran los responsables últimos era de ellos de remediar las condiciones que llevaron a la dolencia y tratar las consecuencias de la discapacidad, el Comité señaló que los efectos de la discriminación por motivos discapacidad habían sido particularmente graves en los ámbitos de la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural y el acceso a espacios y servicios públicos. En cuanto a los derechos relativos al trabajo contenidos en los artículos 6 a 8 del Pacto, el Comité consideró el empleo una de las esferas en las que la discriminación fue tanto prominente como persistente. En la mayoría de los países, la tasa de desempleo entre las personas con discapacidades era de dos a tres veces superior a la del resto. Las personas discapacitadas ocupan fundamentalmente puestos poco remunerados, con escasa seguridad social y jurídica y frecuentemente al margen del mercado de trabajo ordinario. Como ha señalado la OIT en repetidas ocasiones, las barreras físicas, tales como transportes públicos, viviendas y lugares de trabajo inaccesibles, muchas veces han sido las principales razones por las que las personas con discapacidades no tienen empleo. El Comité llamó la atención sobre los valiosos y exhaustivos instrumentos elaborados por la OIT, incluido el Convenio núm. 159 e instó a los Estados Partes en el Pacto a que se plantearan la ratificación del Convenio.

Los métodos que deben usar los Estados Partes para deseen cumplir sus obligaciones para con las personas discapacitadas en virtud del Pacto son, según señaló el Comité, esencialmente los mismos que en el caso de otras obligaciones. Incluyen la necesidad de evaluar, a través de la supervisión periódica, la naturaleza y el alcance de los problemas que existen en el país en cuestión, la necesidad de adoptar políticas y programas específicos para responder a las necesidades particulares, la necesidad de legislar cuando fuera necesario para prohibir la discriminación y eliminar cualquier legislación discriminatoria existente, la necesidad de adoptar disposiciones presupuestarias o, si fuera necesario, solicitar la cooperación y asistencia internacional. La Cooperación Internacional posiblemente será un elemento particularmente importante para que algunos países puedan cumplir sus obligaciones en virtud del Pacto.

El Comité prestó especial atención a la situación de las mujeres con discapacidades: «A las personas con discapacidad se las trata a veces como si no pertenecieran a ninguno de los dos sexos. Como resultado de ello, a menudo se pasa por alto la doble discriminación que padecen las mujeres con discapacidad. A pesar de los frecuentes llamamientos de la comunidad internacional para que se preste especial atención a su situación, han sido muy escasos los esfuerzos desarrollados durante el Decenio ». El Comité instó a los Estados Partes a que se ocupen de la situación de las mujeres con discapacidad, y a que en el futuro se dé alta prioridad a la aplicación de programas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales.

El derecho a gozar de «condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias» (Art. 7 del Pacto) se aplica a *todos* los trabajadores discapacitados, trabajen en el mercado abierto o en un empleo protegido. El derecho a afiliarse a un sindicato (Art. 8) se aplica asimismo a *todos* los trabajadores discapacitados. Los regímenes de seguridad social y otros mecanismos de apoyo para mantener unos ingresos son particularmente importantes para las personas con discapacidades. El Comité se refirió a las Normas Uniformes de las Naciones Unidas, según las cuales los Estados deben velar por asegurar una prestación de apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido

temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo. El Comité añade que este apoyo debe tener en cuenta los gastos en que suelen incurrir las personas con discapacidad, y sus familias, como consecuencia de su discapacidad. Además, en la medida de lo posible, el apoyo prestado debe abarcar también a las personas (que en su inmensa mayoría son mujeres) que se ocupan de cuidar a personas con discapacidad: esas personas se hallan a menudo en la urgente necesidad de obtener apoyo financiero como consecuencia de su labor de ayuda.

1.23 La declaración de Copenhague

La Declaración y Programa de Acción de Copenhague, adoptados por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de marzo de 1995, reconocían que las personas con discapacidades, que constituyen una de las mayores minorías del mundo, en demasiados casos se ven reducidas a la pobreza, el desempleo, y el aislamiento social. En relación al empleo, los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre se comprometieron, entre otras cosas, a dar a la creación de empleo, la reducción del desempleo y la promoción de empleo apropiado y suficientemente remunerado en un lugar central en las estrategias y políticas de los gobiernos, con pleno respeto de los derechos de los trabajadores, y prestando especial atención a los grupos e individuos desfavorecidos, incluidas las personas con discapacidades. A lo largo de toda la Declaración se subraya la eliminación de todas las formas de discriminación y el Programa de Acción incluye la adopción de medidas efectivas para acabar con toda la discriminación *de jure* y *de facto* contra las personas con discapacidades (párr. 15 (i)). En una referencia específica al empleo, el programa afirma que para ampliar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidades requiere:

- garantizar que las leyes y reglamentos no discriminan a las personas con discapacidades;
- adoptar medidas dinámicas, como la organización de servicios de apoyo, planes de incentivos y el apoyo a los programas de autoayuda y a las pequeñas empresas;

- realizar los ajustes adecuados en el lugar de trabajo para adaptarlo a las personas con discapacidades, incluida la promoción de tecnologías innovadoras;
- desarrollar formas alternativas de empleo, tales como el empleo subvencionado para personas con discapacidades que necesitan esos servicios;
- concienciar al público acerca de las repercusiones de los estereotipos negativos de las personas con discapacidades para la participación en el mercado de trabajo (párr. 62).

La Declaración y el Programa de Acción hacen menciones frecuentes a la necesidad de lograr igualdad y equidad entre hombres y mujeres, incluido entre mujeres y hombres con discapacidades. En el contexto del trabajo y del empleo, las Partes en la Declaración se comprometieron a:

- promover cambios en las actitudes, estructuras, políticas, leyes y prácticas a fin de eliminar todos los obstáculos a la dignidad humana, la igualdad y la equidad en la familia y la sociedad y promover la participación plena y equitativa de las mujeres de las zonas urbanas y rurales y de las mujeres con discapacidades en la vida social, económica y política, incluso en la formulación, la aplicación y seguimiento de las políticas y programas públicos (compromiso 5 (a));
- promover y a lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad...procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad (compromiso 6);
- esforzarse por que todas las personas con discapacidad tengan acceso a la rehabilitación y a otros servicios para una vida independiente y a una tecnología de asistencia que les permita desarrollar al máximo su bienestar, independencia y participación en la sociedad (compromiso 6 (n)).

El Programa de Acción reconoce que el dotar de autonomía y la participación son esenciales para la democracia, la armonía y el desarrollo social y que es esencial la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres así

como la plena participación de las mujeres en todas las actividades económicas, sociales y políticas: « deben eliminarse los obstáculos que han limitado el acceso de las mujeres a la toma de decisiones, a la educación, a los servicios de salud y al empleo productivo. (pág. 29).

El programa insta a los gobiernos a mejorar la calidad del trabajo y el empleo mediante, entre otras cosas:

- el cumplimiento y la plena aplicación de las obligaciones de derechos humanos que han asumido;
- la protección y la promoción de los derechos básicos de los trabajadores, incluido la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, igual salario por trabajo igual y la no discriminación en el empleo, y la plena aplicación de los convenios de la OIT cuando se trate de Estados partes en ellos (capítulo 3, párr. 54).

1.24 Enmienda al Tratado de la UE para prohibir la discriminación

En la UE, los temas relacionados con la discapacidad se han visto en gran medida como una cuestión de política social. La Comisión Europea, en un libro blanco sobre política social, publicado en 1994 (EC 1994):

- reconoció que era necesario incorporar el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades a las políticas de la Unión Europea;
- manifestó que velaría, mediante los mecanismos apropiados, por que las necesidades de las personas discapacitadas se tuvieran en cuenta en los programas e iniciativas legislativas pertinentes;
- afirmó que prepararía un instrumento adecuado para apoyar las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidades;
- prometió que prepararía una guía de buenas prácticas en relación con sus propias políticas de personal y sus prácticas de empleo de personas con discapacidades; y
- dijo que, en la siguiente ocasión en que se revisaran los tratados fundacionales de la UE, debe contemplarse seriamente la introducción de una referencia específica a la lucha contra la discriminación por motivos de discapacidad.

En diciembre de 1996⁵, el Consejo Social de la UE adoptó una resolución que reiteraba el compromiso de los Estados Miembros con:

- los principios y valores subyacentes en las Normas Uniformes de las Naciones Unidas;
- las ideas que sostienen la resolución el Consejo de Europa de 1992 sobre una política coherente para la readaptación de las personas con discapacidad (véase la sección 1.18);
- el principio de la igualdad de oportunidades al elaborar políticas cabales en materia de readaptación; y
- el principio de evitar o eliminar cualquier forma de discriminación negativa por motivos de discapacidad.

También en diciembre de 1966, la Conferencia Intergubernamental (CIG) — integrada esencialmente por jefes de gobierno de los Estados Miembros de la UE reunidos para revisar los tratados de la UE — acordó incluir en el proyecto de revisión de los Tratados un nuevo artículo que prohibía la discriminación basada en diferentes motivos, incluida la discapacidad. Sin embargo, lo que se aprobó finalmente en el Tratado de Ámsterdam de 1997 fue una versión más suavizada de lo que se había acordado en la Conferencia Intergubernamental:

«... el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.» (Art. 13)

Aunque en general fue bien recibido, como un importante paso en la buena dirección, la enmienda se quedó muy corta frente a las expectativas que muchos tenían, en particular por el requisito de unanimidad y el carácter facultativo de la disposición.

⁵ Austria, Finlandia y Suecia se adhirieron a la UE en 1995

1.25 Consejo de Europa: Carta Social Europea

La Carta Social Europea trata de los derechos económicos y sociales. La Carta original se abrió a la firma en 1961 y entró en vigor en 1965. En 1988 se le incorporaron nuevos elementos y en 1996 fue objeto de una amplia revisión. Al elaborar la Carta, el Consejo de Europa prestó particular atención al trabajo y las medidas adoptadas por la OIT.

La parte I establece los principios generales que las Partes contratantes se comprometen a aceptar. Entre ellos figuran los derechos de todos a un servicio apropiado que facilite orientación profesional (Art. 9) y formación profesional (Art. 10); el derecho de las personas con una discapacidad a la independencia, la integración social y la participación en la vida de la comunidad (Art.15); y el derecho de todos a la protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30).

La parte II contiene una lista de las obligaciones de las Partes contratantes en virtud de los 31 artículos de la parte 1 que resultan en la protección de los derechos en más de cien ámbitos. El artículo 15, por ejemplo, afirma lo siguiente:

Con objeto de asegurar que las personas con discapacidades, con independencia de su edad y de la naturaleza y origen de la discapacidad, puedan ejercer el derecho a la independencia, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad, las partes contratantes se comprometen, en particular, a:

1. adoptar las medidas necesarias para brindar a las personas con discapacidad orientación, educación y formación profesional en el marco de los planes generales cuando sea posible, o cuando esto no sea posible, a través de órganos públicos o privados especializados;
2. promover su acceso al empleo a través de medidas que tiendan a incentivar a los empleadores a contratar y mantener en el empleo a las personas con discapacidades en el contexto laboral ordinario y a ajustar las condiciones laborales a las necesidades de los discapacitados o, cuando no sea posible por motivos de discapacidad, buscar o crear empleo protegido acorde con su nivel de la discapacidad. En algunos casos, tales medidas pueden exigir que se recurra a servicios de apoyo y de colocación especializados;

3. promover su plena integración social y participación en la vida de la comunidad en particular a través de medidas como las ayudas técnicas que permitan superar las barreras comunicativas y de movilidad y faciliten el acceso al transporte, la vivienda, las actividades culturales y recreativas.

A pesar de su título, la Carta Social Europea es un tratado vinculante. Sin embargo, el número de derechos protegidos depende de si la parte contratante ha ratificado la Carta original, el Protocolo facultativo adicional de 1998 o la Carta revisada de 1996. Por ejemplo, en virtud de la parte III de la Carta de 1996, la Parte contratante debe aceptar el estar vinculada por lo menos a seis de los nueve artículos de la Parte II. El artículo 15 no figura en esta lista «fundamental». Además, la Parte contratante tiene que aceptar el estar vinculada a una serie adicional de artículos o párrafos numerados de la Parte II que puede elegir, siempre y cuando el número total de artículos o párrafos numerados a los que está sujeta no sea inferior a dieciséis artículos o sesenta y tres párrafos numerados. Los Estados Miembros que hayan ratificado solamente la Carta original están solamente obligados por un mínimo de cinco de los siete artículos fundamentales y, al menos, otros cinco artículos o cuarenta y cinco párrafos.

Dado que la Carta Social Europea permite que se acepten las obligaciones de esta manera inusual, «a la carta», debería alentarse a más Estados Miembros a que la ratificaren puesto que siguen constituyendo un instrumento de gran valor. Las ONG, en particular, necesitan ser más conscientes de su potencial para promover y avanzar los derechos de las personas con discapacidades (véase Kenny 1997; Consejo de Europa 1997a, 1997b).

1.26 La Convención Interamericana

La Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad se adoptó en junio de 1999. La convención no incluye derechos. Es el primer tratado regional que define la discriminación contra las personas con discapacidades. El término «discriminación contra las personas con discapacidades» en

esta Convención significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. (Art. 1.2a).

1.27 Decenio Africano de las Personas con Discapacidad

En julio de 2000, los jefes de Estado y gobierno de la Organización de la Unidad Africana proclamaron el Decenio Africano de las Personas con Discapacidad (1999-2009). Los participantes adoptaron por unanimidad un Plan de Acción Continental en la Conferencia panafricana sobre el Decenio africano en febrero de 2002. El Plan de Acción intenta brindar orientación a los Estados Miembros y a los gobiernos de la Organización de la Unidad Africana para alcanzar el objetivo del Decenio, a saber la plena participación, igualdad y autonomía de las personas con discapacidades en África. El Plan de Acción incluye un conjunto de medidas que deben tomar los Estados Miembros para lograr el propósito de promover la participación de las personas con discapacidades en el proceso de desarrollo económico y social y de asegurar y mejorar el acceso a la formación y el empleo.

1.28 La Carta de los derechos fundamentales de la UE

La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea se proclamó en la Cumbre Europea de Niza, en diciembre de 2000. La Carta establece, por primera vez en la historia de la UE, toda la serie de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de todos los ciudadanos europeos y de todas las personas residentes en la UE, incluidas las personas con discapacidades. En el contexto de trabajo y empleo, las disposiciones más pertinentes son:

- el derecho a la dignidad de la persona (Art. 1);
- el derecho a la educación y a tener acceso a la formación profesional y continua (Art. 14.1);

- el derecho a desempeñar un trabajo y a ejercer una ocupación libremente escogida o aceptada (Art. 15.1);
- la prohibición de toda discriminación ejercida por cualquier motivo, incluida la discapacidad (Art. 21);
- la igualdad entre hombres y mujeres, que debe garantizarse en todos los ámbitos, incluido el empleo, el trabajo y la retribución (Art. 23);
- el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su independencia, integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad (Art. 26);
- el derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación (Art. 29);
- el derecho a la protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales (Art. 30);
- el derecho a condiciones de trabajo que respeten su salud, su seguridad y su dignidad (Art. 31.1);
- el derecho a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales (Art. 34.1).

La Carta debía incorporarse a una propuesta de Constitución de la UE. En junio de 2007, los dirigentes europeos acordaron sustituir la Constitución propuesta por un nuevo «tratado de reforma». La decisión sobre la fuerza legal de la Carta sigue pendiente del resultado de las deliberaciones sobre el «tratado de reforma».

1.29 Directiva de la UE sobre discriminación

Los Ministros de Asuntos Sociales adoptaron a finales de 2000 una nueva directiva de la UE sobre discriminación en el empleo (UE 2000). La directiva prohíbe la discriminación directa e indirecta por diferentes motivos, incluida la discapacidad, y se aplica, entre otras cosas, a los criterios de selección y condiciones de contratación, orientación profesional, formación profesional, empleo, condiciones de trabajo, incluida la remuneración. Es importante señalar que la Directiva prevé que deben hacerse ajustes razonables, lo que significa que los empleadores deben

tomar las medidas adecuadas, cuando sea necesario, para permitir a la personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empleador.

En cuanto a las disposiciones relativas a la discriminación por motivos de edad discapacidad, la Directiva concedía a los Estados Miembros un plazo adicional de tres años, cuando fuera necesario, además de los tres años habituales para transponer la Directiva a la legislación nacional. Todo Estado Miembro que optara por recurrir a ese periodo adicional, debía informar anualmente a la Comisión Europea sobre los progresos realizados para su aplicación.

1.30 Mujeres con discapacidades

Todos los derechos humanos son universales y, por lo tanto, incluyen sin reservas a mujeres y hombres con discapacidades. Todos los seres humanos nacen iguales y con los mismos derechos a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y participar activamente en todos los aspectos de la sociedad. Cualquier discriminación directa o indirecta contra una mujer o un hombre discapacitado constituye una violación de sus derechos.

Las mujeres con discapacidades son más vulnerables ante la discriminación, (a) por ser mujeres y (b) por tener una discapacidad. Muchas mujeres con discapacidades son además discriminadas por ser pobres. Esta doble o triple discriminación de la que son objeto las mujeres con discapacidades a menudo se ignora o pasa inadvertida ya que, a menudo, a las personas con discapacidades se las trata como seres humanos asexuados. También se presta poca atención a la cuestión porque existe poca información disponible sobre su alcance o incidencia. Esta situación no parece haber mejorado. En 1993, por ejemplo, el entonces Relator especial de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de las Naciones Unidas expresó su decepción por la ausencia casi total de material bibliográfico sobre los problemas específicos de las mujeres con discapacidades (Depouy 1993, pág. 20). Las

Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, adoptadas en diciembre de 1993 se aplican a todas las personas con discapacidades, con independencia de su sexo, raza, edad, entre otros, pero contienen muy pocas referencias a la dimensión de género, hecho que lamentó el Relator especial de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas

El informe de 1998 sobre el primer Estudio General sobre la aplicación del Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 de la OIT, realizado tanto en Estados que habían ratificado el Convenio como en otros que no, alude sucintamente a la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadoras y trabajadores con discapacidades:

Las personas discapacitadas se enfrentan a muchos obstáculos en su lucha por la igualdad. Aunque tanto los hombres y las mujeres con discapacidad son objeto de discriminación, las mujeres discapacitadas resultan doblemente perjudicadas por la discriminación basada en motivos de sexo y por su condición de discapacitadas. Es más probable que las mujeres discapacitadas sean pobres o indigentes, analfabetas o carezcan de formación profesional que los hombres con discapacidades y la mayoría de ellas están desempleadas. Las mujeres discapacitadas tienen menos acceso a los servicios de rehabilitación, es más probable que no tengan apoyo familiar o de la comunidad y a menudo sufren mayor aislamiento social debido a su discapacidad. Ante esta dramática situación, el Director General de la OIT declaró en 1981 que «a las mujeres discapacitadas pobres se les priva demasiado a menudo de todos los derechos humanos» (OIT 1998, Cap. 2, Sección I, párr. 114; véase también OIT 1981).

Se pidió a los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que incluyeran información sobre las mujeres con discapacidades en sus informes periódicos. En una muestra de informes examinados en 2001 (Quinn y Degener 2002), se constató que existía poca coherencia en la presentación de informes sobre la doble discriminación que padecen las mujeres con discapacidades.

La CDPD de las Naciones Unidas, de 2006, reconoce la situación particular de las mujeres con discapacidades. Los Estados Partes en la Convención reconocen que «las mujeres y las niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a este respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales» Los Estados Partes también se comprometen a tomar «las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención» (Art. 6).

1.30.1 Las barreras en el empleo para las mujeres con discapacidades

Las personas con discapacidades en general tienen dificultades para entrar al mercado de trabajo competitivo, pero, desde una perspectiva de género, los hombres con discapacidades tienen casi el doble de posibilidades de obtener un empleo que las mujeres con discapacidades. Por ejemplo, según un estudio llevado a cabo en Estados Unidos, casi el 42% de los hombres con discapacidades formaban parte de la fuerza de trabajo, frente al 24% de mujeres. Además mientras más del 30% de los hombres discapacitados trabajan a tiempo completo, únicamente lo están un 12% de las mujeres discapacitadas. Las mujeres con discapacidades que trabajan a tiempo completo ganan sólo un 56% de lo que ganan los hombres con discapacidades empleados a tiempo completo (Bowe 1984). Apenas un 3% de las mujeres discapacitadas están registradas como trabajadoras en Ghana (1996), el 0,3% en la India (1991), un 19% en las Filipinas (1992). La mayoría de trabajadoras con discapacidades se encuentran en el sector informal (Messell 1997). Cuando las mujeres con discapacidades trabajan, a menudo se enfrentan a desigualdades en la contratación y la promoción, el acceso a la formación y a la readaptación profesional, así como al crédito y a otros recursos productivos, en la remuneración por un trabajo igual, son víctimas de la segregación ocupacional, y apenas participan en la toma de decisiones económicas (OIT 1996).

Una tendencia generaliza en todo el mundo es que las mujeres con discapacidades cada vez tiene menos posibilidades de que se les ofrezca la

formación profesional, les cuesta más acceder a los programas de readaptación, es menos probable que obtengan igualdad en la formación, y si consiguen una readaptación satisfactoria, es más probable que las lleve a empleos a tiempo parcial o, lo que es peor, al desempleo. Entre el público en general y los asesores en materia de readaptación, persiste la idea de que las mujeres con discapacidades son pasivas y dependientes y de que no son capaces o no tienen interés por ejercer una ocupación que desemboque en un empleo. Los estudios han mostrado que, aún en los países ricos, en los principales programas elaborados para asistir a las personas con discapacidades, tales como los de ingresos complementarios, seguro por discapacidad, indemnización de trabajadores y readaptación profesional, las mujeres resultan desfavorecidas por su relación con el mercado laboral. No sólo las mujeres reciben menos prestaciones que los hombres, sino que su cuantía también es inferior. Y, lo que es más, a pesar de que estén más necesitadas, las mujeres discapacitadas reciben menos de los programas públicos de ayuda económica (Mudrick 1988).

La Comisión de expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en el informe sobre el Estudio General del Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168, señala que las memorias enviadas por los gobiernos indicaban que la mayoría de los países aplican el principio de la igualdad de oportunidades en el campo de la educación, la formación y el empleo, sin distinción de raza, color, sexo, idioma o de cualquier otra naturaleza, como por ejemplo la discapacidad. No obstante, existe una tendencia general a establecer programas especiales para las personas discapacitadas, pero sin considerar que las mujeres discapacitadas constituyen un grupo vulnerable que necesita apoyo especial. En consecuencia, habida cuenta de que el marco legal es imparcial en el trato del hombre y de la mujer, la discriminación contra las mujeres discapacitadas puede fácilmente pasar inadvertida.

A fin de combatir la discriminación contra las mujeres discapacitadas en la formación y el empleo, la OIT ha adoptado diversas medidas bajo la forma de directivas, convenios, declaraciones y resoluciones. La última resolución relativa a la acción de la OIT para las trabajadoras se adoptó en 1991 y en ella se reafirma el interés de la OIT por las trabajadoras, incluidas las mujeres discapacitadas. Por último, el Convenio núm. 159 indica

que deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras y trabajadores con discapacitados. Este Convenio puede utilizarse como una estrategia para levantar los obstáculos que se interponen en el camino de la plena participación e integración de las mujeres discapacitadas en la vida y en la economía de la sociedad. (OIT 1998, párr. 120).

Sigue sin tratarse como correspondería la situación específica de las mujeres con discapacidades. Un estudio reciente de las políticas de empleo para personas con discapacidades encomendado por la Comisión Europea concluyó a este respecto que, en general, no se había integrado adecuadamente la perspectiva de género en la política sobre discapacidad y se dispone de poca información sobre las repercusiones diferentes que tienen las políticas de empleo para los hombres y para las mujeres (CE 2000).

1.31 Educación y formación

Preparar a las personas para los trabajos y a los trabajos para las personas son tareas plurifacéticas. La OIT ha seguido recalcando el papel crucial que desempeñan, en particular, la educación y la formación. La Conferencia Internacional del Trabajo de 2000 volvió a tratar estos temas fueron contundentemente. La Conferencia subrayó que la educación y la formación son esenciales para el crecimiento económico, la generación de empleo y el desarrollo social:

«La educación y la formación son un medio para potenciar a las personas, mejorar la calidad y la organización del trabajo, aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores, fortalecer la capacidad competitiva de las empresas y promover la seguridad en el empleo, y la equidad y la inserción sociales. Por consiguiente, la educación y la formación son la piedra angular de un trabajo decente.» (OIT 2000, párr. 3)

La Conferencia recalcó que la educación y la formación han de abarcar a todas las personas y han de adecuarse estrechamente a las necesidades de las personas con necesidades especiales, incluidas las personas discapacitadas. Además de la educación y la formación, toda una serie de elementos como los servicios de orientación profesional y de colocación, las

prácticas de contratación y selección, la información sobre educación y mercado de trabajo, el diseño del puesto de trabajo, la ergonomía, las condiciones laborales y las remuneraciones, las actitudes o la motivación desempeñan un papel esencial y están interrelacionado en el proceso de empleo y deben considerarse parte de la política de trabajo y empleo para las personas con discapacidades (Para ideas más concretas sobre las estrategias y prácticas de colocación véase Heron y Murray 2003 y Murray y Heron, 2003).

La importancia de que se aborden estas cuestiones la reconoce la CDPD. El artículo 24 aborda detenidamente la cuestión de la educación e incluye el compromiso para los Estados Partes de velar por que las personas con discapacidades también tengan acceso a la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás y se aseguran de que se realizan los ajustes razonables (Art. 24(5)). El artículo 26 sobre Habilitación y rehabilitación incluye el compromiso para los Estados Partes de organizar, intensificar y ampliar servicios y programas, incluido en el ámbito del empleo, y promover el desarrollo de la formación inicial y continua para los profesionales y el personal de dichos servicios. El artículo 27 sobre Trabajo y Empleo exige a los Estados Partes que protejan y promuevan el ejercicio del derecho al trabajo, también para aquellos que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, como la promulgación de legislación para, entre otras cosas, permitir que las personas con discapacidades tengan acceso realmente a los programas generales de orientación técnica y profesional, a los servicios de colocación y a la formación profesional y continua, y para promover la rehabilitación vocacional y profesional, los programas de mantenimiento en el empleo y reincorporación al trabajo destinados a personas con discapacidad (Art. 27 (d) y (k)).

1.32 Año europeo de las personas con discapacidades

La UE proclamó 2003 «Año europeo de las personas con discapacidades», con el objetivo principal de concienciar acerca del derecho a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades y de

promover el ejercicio pleno e igualitario de ese derecho. El año brindó a las personas con discapacidades y a las organizaciones que las representan la oportunidad de poner de relieve, a través de conferencias, seminarios y otros actos, las cuestiones que les preocupan y sus prioridades en materia de políticas.

Durante el año, la Comisión Europea lanzó una campaña destinada a informar a los empleadores y a los trabajadores de los derechos de las personas con discapacidades en el lugar de trabajo. En julio de 2003, los Ministros de Asuntos Sociales y de Empleo de los Estados Miembros de la UE adoptaron una Resolución en la que se exhortaba a los Estados Miembros, a la Comisión y a los interlocutores sociales a que siguieran trabajando para acabar con las barreras a la integración y fomentaran la participación de las personas con discapacidades en el mercado de trabajo. En marzo de 2003, la Comisión Europea preparó una nota de orientación sobre discapacidad y desarrollo para las delegaciones y servicios de la UE. El propósito era asegurarse de que las cuestiones relativas a la discapacidad reciben un tratamiento adecuado en el marco de la cooperación para el desarrollo. Probablemente, la medida más significativa que debía adoptarse en la UE durante el Año europeo de las personas con discapacidades era la introducción de un plan de acción plurianual destinado a integrar las cuestiones de la discapacidad en las políticas de la Comunidad Europea y a introducir una serie de medidas en ámbitos clave para promover la inclusión activa de las personas con discapacidades en la sociedad (Véase la sección 1.34 *infra*).

1.33 Plan de acción de la UE en materia de discapacidad 2004-2010

La igualdad de oportunidades es la meta de la estrategia a largo plazo de la UE, que aspira a lograr que las personas con discapacidades gocen de su derecho a la dignidad, a la igualdad de trato, a una vida independiente y a la participación en sociedad. La estrategia se fundamenta en tres pilares: la legislación y las medidas antidiscriminatorias de la UE, que prevén el acceso a los derechos individuales; la eliminación de las barreras en el entorno que impiden que las personas con discapacidades puedan

ejercer sus aptitudes; y la incorporación de las cuestiones relacionadas con la discapacidad en la amplia gama de políticas de la Comunidad para facilitar la inclusión activa de las personas con discapacidades.

Para garantizar un seguimiento político coherente al Año europeo de las personas con discapacidades en la Europa ampliada,⁶ la Comisión lanzó en 2003 (CE 2003) el Plan de acción de la UE en materia de discapacidad (PAD) que proporcionaba un marco para desarrollar la estrategia de la UE en materia de discapacidad. Dentro de la UE, las políticas de discapacidad son responsabilidad esencialmente de los Estados Miembros, pero éstos deben tener plenamente en cuenta el PAD al elaborar políticas nacionales sobre discapacidad. El plan abarca el período 2004-2010 y se divide en fases sucesivas: la fase 1 se extiende de 2004 a 2005; la fase 2 de 2006 a 2007.

Si bien debemos señalar que el índice de inactividad de las personas con discapacidades duplica el de las no discapacitadas, un análisis preliminar de la primera fase por parte de la Comisión concluyó que la integración de las cuestiones relativas de la discapacidad ha sido satisfactoria en algunos ámbitos políticos, incluido el empleo. Se logró una mayor incidencia y una mejor incorporación de las personas con discapacidades al mercado de trabajo combinando el concepto de incorporación y acciones destinadas a ellas específicamente (CE 2005, pág.8). La Comisión considera hoy que la integración es la clave para avanzar en las cuestiones relativas a la discapacidad.

La fase 2 del PAD debe centrarse en la inclusión activa de las personas con discapacidades, partiendo, entre otras cosas, de los valores consagrados en la CDPD. Las acciones prioritarias girarán en torno al incremento de los índices de empleo y actividad, la promoción del acceso a servicios de atención y de apoyo de calidad, al fortalecimiento de la accesibilidad de bienes y servicios, incluidos el entorno y los transportes públicos y la mejora de la fiabilidad y comparabilidad de los datos.

⁶ Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, y Eslovenia se adhirieron a la UE en 2004. Bulgaria y Rumania lo hicieron en 2007, lo que elevó el número total de miembros a 27.

1.34 Consejo de Europa - Declaración de Málaga, 2003

En mayo de 2003, los Ministros del Consejo de Europa encargados de las políticas de integración para las personas con discapacidades, reunidos en Málaga, adoptaron una Declaración Ministerial sobre Personas con Discapacidad, «Progresar hacia la plena participación en cuanto ciudadanos». La Declaración reafirmó el compromiso de los estados miembros, que se comprometían a garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos los ciudadanos de su jurisdicción, como establece la Convención Europea de Derechos Humanos. El objetivo principal para el próximo decenio, según la Declaración, radica en mejorar la calidad de las personas con discapacidades y sus familias, haciendo hincapié en su integración y plena participación en la sociedad. La estrategia adecuada por la que abogaba la Declaración para lograr este objetivo consistía en el establecimiento de un Plan de Acción para promover la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidades de cualquier edad, prestando especial atención a las mujeres con discapacidades y a aquellos discapacitados que requieran un apoyo mayor.

La Declaración instaba asimismo a que se adoptara un enfoque integrado cuando se elaboren políticas y legislación nacional e internacional en materia de discapacidad. Deben plasmarse adecuadamente las necesidades de las personas con discapacidades en todos los ámbitos, incluidos la educación, la orientación y formación profesionales, el empleo, el entorno construido, el transporte y la protección social. Debería progresarse hacia la integración de las personas con discapacidades en el mercado de trabajo, preferiblemente en un mercado competitivo, centrándose en la evaluación de las aptitudes y en la aplicación de políticas activas. Se hace hincapié a lo largo de toda la Declaración en la necesidad de integrar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades en las políticas de todos los ámbitos.

1.35 Plan de acción del Consejo de Europa, 2006-2015

Partiendo de la Declaración de Málaga de 2003, el Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa adoptó en abril de 2006 el

«Plan de acción para promover los derechos y la plena participación de las personas con discapacidades en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidades en Europa, 2006-2015» (Rec (2006)5). Lanzado oficialmente en San Petersburgo los días 21 y 22 de septiembre de 2006 en la Conferencia Europa titulada «Mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa: participación de todos, innovación y efectividad», el Plan de Acción pretende proporcionar un marco cabal que sea a la vez flexible y adaptable a las condiciones específicas de cada país. El objetivo es que sirva como «hoja de ruta» para los encargados de elaborar las políticas y que les ayude a diseñar, ajustar, volver a centrar y aplicar planes y programas apropiados y estrategias innovadoras (párr. 1.1.2) y, en última instancia, se integre la cuestión de la discapacidad en las políticas de todos los ámbitos. Potencialmente, sirve como instrumento para aplicar la Convención de las Naciones Unidas en la región europea, y cuenta con el apoyo del Foro de Coordinación del Plan de Acción del Consejo de Europa para personas con discapacidad (CAHPAH), que se creó para la promover, aplicar y hacer un seguimiento de dicho plan.

El campo de aplicación del Plan de Acción es amplio, ya que abarca 15 ámbitos y establece 15 «líneas de acción» (objetivos y acciones específicas) que deben adoptar los estados miembros. Entre las líneas de acción figuran: información y comunicación, educación, entorno construido, transporte, rehabilitación, concienciación.

En la Línea de acción nº 5 sobre empleo, orientación y formación profesionales se indica que, en comparación con las personas no discapacitadas, las tasas de empleo y actividad de las personas discapacitadas son muy bajas; que las políticas encaminadas a aumentar la tasa de actividad deberán ser diversificadas -teniendo en cuenta la capacidad de las personas con discapacidad para desempeñar un empleo- y han de ser completas, con el fin de abordar todos los obstáculos que dificultan su participación en la vida activa. (Para más información, véase el anexo 2).

Se especifican dos objetivos:

- promover el empleo de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo competitivo combinando medidas antidiscriminatorias y acciones positivas;
- luchar contra la discriminación y promover la participación de las personas con discapacidad en los ámbitos de evaluación, orientación y formación profesional, así como en los servicios relacionados con el empleo.

Las empresas sociales (por ejemplo, las firmas sociales y las cooperativas sociales) en un mercado de trabajo competitivo o los talleres protegidos pueden contribuir a dar empleo a las personas con discapacidad. Entre las medidas específicas que pueden adoptar los miembros se incluyen:

- integrar las cuestiones relativas al empleo de las personas con discapacidades en las políticas generales de empleo;
- suprimir de los sistemas de subsidios por discapacidad los elementos que desincentivan el trabajo y alentar a que los beneficiarios trabajen si pueden;
- tener en cuenta las necesidades de las mujeres con discapacidades cuando se idean programas y políticas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres en el empleo, incluidos los relacionados con el cuidado infantil;
- asegurarse de que existen medidas de apoyo, como el empleo protegido o subvencionado, para aquellas personas cuyas necesidades no pueden satisfacerse sin un apoyo personalizado en el mercado de trabajo competitivo.

1.36 Decenio Árabe de las Personas con Discapacidad

El Decenio Árabe para las Personas con Discapacidad, 2004-2013 se proclamó oficialmente en la Cumbre de la Liga Árabe que se celebró en Túnez en mayo de 2004. En el marco los objetivos que se fijan para el Decenio, se insta a los Estados Árabes a que promuevan la plena integración de las personas con discapacidades en las escuelas públicas, el mercado de trabajo y otros sectores de la sociedad a través de una amplia

gama de medidas, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y los niños y niñas con discapacidades. En relación específicamente con la formación y el empleo, se exhorta a los Estados Partes a que constituyan organizaciones de formación para personas con discapacidades que tengan en cuenta las nuevas tecnologías y las necesidades del mercado de trabajo; a que alienten a las personas con discapacidades a que creen pequeñas y medianas empresas y se les brinde apoyo económico y asistencia en materia de ventas y marketing; y a que inciten al sector privado a que forme y emplee a personas con discapacidades para que éstas puedan progresar en su carrera profesional. Tras la declaración del Decenio, creció el interés por los derechos de las personas con discapacidad en esa región, como pone de manifiesto la revisión de la legislación relativa a la discapacidad en varios Estados árabes, como también los numerosos actos regionales y nacionales destinados al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones.

1.37 Decenio de las Américas de las Personas con Discapacidad

El 6 de junio de 2006, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), proclamó el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad, 2006-2016. Se constituyó un grupo de trabajo para finalizar un Programa de Acción.

1.38 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)

En 1999, la Asamblea General de Rehabilitación Internacional adoptó una nueva Carta que instaba a la redacción de una convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidades. Representantes de Rehabilitación Internacional, la Organización Internacional de las Personas con Discapacidad, Inclusión Internacional, la Unión Mundial de Ciegos y la Federación Mundial de Sordos, reunidos en Beijing en marzo de 2000, expresaron su gran preocupación porque los instrumentos de las Naciones Unidas aún no habían repercutido significativamente en la mejora de las vidas de las personas con

discapacidades e hicieron un llamado a la colaboración internacional para elaborar y adoptar una nueva convención.

A la Comisión de las Naciones Unidas sobre derechos humanos también le preocupaba la adecuación de las medidas existentes. En su reunión de abril de 2000, la Comisión adoptó una resolución (2000/51) en la que invitaba a la Alta Comisionada para los derechos humanos a examinar las medidas para fortalecer la protección y monitoreo de los derechos humanos de las personas con discapacidades. En respuesta, la oficina de la Alta Comisionada encargó un estudio para evaluar las normas y mecanismos existentes en materia de derechos humanos y discapacidades. Las conclusiones preliminares del estudio se presentaron en la Oficina de la Alta Comisionada en Ginebra en enero de 2002.

Los participantes en la reunión del 14 de enero de 2002 en Ginebra manifestaron estar de acuerdo sobre la necesidad de un enfoque múltiple para la discapacidad. Hubo amplio acuerdo sobre la importancia de situar la dimensión de los derechos humanos en el eje de los temas tratados. Las conclusiones del estudio subrayaban que la redacción de una nueva convención no puede verse como una alternativa a que el sistema internacional de derechos humano existente preste mayor atención a las cuestiones relativas a la discapacidad (enfoque bidimensional). La discusión amplió ese enfoque, destacando la necesidad de fortalecer los esfuerzos de desarrollo social en el área de la discapacidad e integrar mejor el trabajo de las Naciones Unidas en ese terreno reforzando la atención a la materia desde una perspectiva de los derechos humanos («enfoque de múltiples vías»).

Entre tanto, en diciembre de 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 56/168 patrocinada por el Gobierno de México, en la que se preveía la creación del Comité Ad-Hoc, abierto a la participación de todos los Estados Miembros y observadores ante las Naciones Unidas; su cometido era el de examinar propuestas sobre una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidades, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social.

Tras un proceso abierto y transparente, en el que se permitió la participación de todas las partes interesadas, en particular de las personas discapacitadas y las organizaciones que las representan, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 13 de diciembre de 2006 (resolución 61/106), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD). Ésta se define como una «convención amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidades (que) contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados» (Preámbulo, (y)). La Convención no establece nuevos derechos, sino que reitera, refuerza y actualiza los derechos consagrados en otros instrumentos internacionales, confirma que esos derechos se aplican a las personas con discapacidades, prevé la creación de un Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad para supervisar el cumplimiento de la Convención y obliga a los Estados Parte a consultar estrechamente e implicar activamente a las personas con discapacidades, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de leyes y políticas para aplicar la Convención y en otros procesos de toma de decisiones que afectan a las personas con discapacidades.

Los principios de la Convención son: (a) el respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas (b) la no discriminación (c) la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad (d) el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y de la condición humana (e) la igualdad de oportunidades (f) la accesibilidad (g) la igualdad entre hombres y mujeres (h) el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y a su derecho a preservar su identidad.

Los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones tanto generales como específicas. Entre las primeras se incluyen:

- adoptar todas las medidas legislativas, administrativas de de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención;

- tener en cuenta la protección y la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidades en todas las políticas y programas;
- velar por que todas las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
- promover la formación de los profesionales y del personal que trabajan con personas con discapacidad acerca de los derechos reconocidos en la Convención.

Las prescripciones en relación con la readaptación incluyen la adopción de medidas efectivas para que las personas con discapacidad puedan «lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional» y la prestación de servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en el ámbito de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales (Art.26 (1)).

El artículo 24 reconoce la importancia de la educación para que las personas con discapacidades puedan participar efectivamente en una sociedad libre, incluido en el empleo; insta a los Estados Partes, entre otras cosas, a que se aseguren de que su sistema educativo es inclusivo a todos los niveles y de que las personas con discapacidad tienen acceso a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás, y de que se realizan ajustes razonables para las personas con discapacidad.

El artículo 27 se centra específicamente en el trabajo y el empleo y se cita *in extenso* en el siguiente recuadro. Se prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad en cualquier forma de empleo. Se insta a los Estados Partes a que ofrezcan oportunidades en lugares de trabajo comunes, tanto en el sector público como en el privado. Para facilitar este objetivo, la Convención promueve el acceso de las personas con discapacidad a empleos libremente elegidos, a programas generales de orientación técnica y profesional, a servicios de colocación y a la formación

profesional y continua, así como a programas de rehabilitación profesional, mantenimiento del empleo y de reincorporación al trabajo. Las disposiciones abarcan a las personas con discapacidad que buscan en un empleo, las que quieren ascender profesionalmente y aquellas que adquieren una discapacidad durante el empleo y desean conservar su puesto de trabajo. La Convención reconoce asimismo que para muchas personas con discapacidad en los países en desarrollo, el empleo por cuenta propia o la creación de microempresas puede ser la primera y, a veces, la única opción. Se exhorta a los Estados Partes a que fomenten esas oportunidades. También promueve el derecho a ejercer sus derechos laborales y sindicales. Se insta a los Estados Partes a que se aseguren de que las personas con discapacidad no son sometidas a esclavitud ni a servidumbre y de que están protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, frente al trabajo forzoso u obligatorio.

Cuadro 2 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad

Artículo 27: Trabajo y empleo

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:
 - a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;
 - b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;
 - c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;
 - d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;
 - e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;
 - f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;
 - g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;
 - h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;
 - i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;
 - j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;
 - k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.
2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.

Opciones de trabajo y empleo

Como establece la Recomendación núm.168 de la OIT, las personas con discapacidades deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales para ese empleo. Tal empleo incluye puestos en el mercado de trabajo competitivo, cuando sean acordes con las aptitudes individuales, que están abiertos a las personas sin discapacidades. Para las personas con discapacidades para quienes, por razones de elección o adecuación, el mercado de trabajo competitivo no sea apropiado, a menudo se prevén formas alternativas de empleo protegido o subvencionado. Son muchas las variantes de estas opciones en los diferentes países en función de factores como la tradición y la cultura, las condiciones económicas, sociales y del mercado laboral, los sistemas de prestaciones sociales, la disponibilidad de personal formado, la influencia de partes interesadas, incluidas las organizaciones de y para personas discapacitadas.

Este capítulo ofrece una reseña del empleo para las personas con discapacidades en cuatro grandes categorías:

- Mercado de trabajo abierto/competitivo, incluido el trabajo por cuenta propia;⁷
- Empleo protegido;
- Empleo subvencionado;
- Empresas sociales.

El Capítulo 3 se centrará en las medidas que faciliten el acceso al empleo y la conservación del mismo en cada una de las modalidades con referencias específicas a las política y prácticas de empleo en los países industrializados.

⁷ El trabajo por cuenta propia no se trata aquí como una categoría aparte, ya que puede existir en todas ellas.

2.1 Empleo abierto/competitivo

La inexistencia de datos adecuados y comparables en muchos países hace difícil la generalización. De la información disponible, sin embargo, es posible, sacar algunas conclusiones provisionales sobre la situación actual.

El índice de participación de las personas con discapacidades en el mercado de trabajo competitivo tiende a ser considerablemente inferior que la de los otros trabajadores, mientras que el índice de desempleo suele ser mayor.

En la UE en 2003, tenían empleo el 40% de las personas con discapacidades en edad laboral, frente al 64,2% de las personas sin discapacidad (CE 2005; las cifras se basan en una encuesta, no en datos administrativo). Según la Comisión Europea, la tasa de inactividad de las personas con discapacidades duplica la de las personas no discapacitadas, lo que muestra los bajos niveles de integración tras un «problema de salud o una discapacidad de larga duración» (LSHPD en sus siglas en inglés) y, comparativamente, también es bajo su nivel educativo y de formación profesional. La pregunta básica que se usa en el sistema de la UE para recopilar datos es si la persona tiene un LSHPD durante un período superior a 6 meses o se prevé que dure 6 meses. En 2002, aproximadamente el 16% del total de la población de la UE en edad laboral (entre 16 y 64 años) consideraba que tenía un problema de salud o una discapacidad de larga duración. La cifra no distinguía entre personas con una discapacidad y personas con un problema de salud.

Los motivos para esta elevada inactividad varían en función de los países. La trampa de las prestaciones y el riesgo de perderlas en caso de empezar a trabajar tienen un efecto disuasorio. Otra posible causa es la reticencia de los empleadores a la hora de contratar a trabajadores discapacitados por miedo a tener que hacer ajustes muy costosos del lugar de trabajo o por la dificultad de despedir a alguien una vez nombrado.

En **Australia**, la tasa de participación de los hombres con discapacidades era del 60% aproximadamente en 1998, frente al 90% de las personas

sin discapacidades. Las cifras correspondientes para mujeres eran del 46% y del 71%, respectivamente. La tasa de desempleo entre los hombres con una discapacidad era del 14% frente al 8% para los hombres sin discapacidades. Las tasas correspondientes a las mujeres eran del 9% y del 8% respectivamente.

En **Canadá**, el mercado de trabajo disponible para las personas con discapacidades era del 6,5% en 2001, pero ocupan sólo el 2,4% de la fuerza de trabajo regulada a escala federal. Las personas discapacitadas estaban infrarrepresentadas en todos los sectores industriales, con un 1,8% en el transporte, 2,3% en bancos, 2,4% en comunicaciones y 2,9% en otros sectores (NIDMAR 2001, pág.4).

En **Francia**, la tasa de desempleo de los trabajadores discapacitados en 1996 era tres veces mayor que la de la población activa total. En los diez años anteriores la tasa de desempleo global creció un 2,3%, pero para las personas con discapacidades creció en un 194%. Los trabajadores discapacitados desempleados tienden a permanecerlo durante el doble de tiempo.

En **Alemania** en 1997, la tasa de participación en el mercado laboral de las personas gravemente discapacitadas era del 37%, frente al 80% de los hombres y el 63% las mujeres sin discapacidades. En 2003, el índice de desempleo de las personas discapacitadas era del 16,6%, frente al 10,4% de las personas no discapacitadas (OIT 2004a).

En **Hungría** en 2002, de las 656.000 personas en edad de trabajar con «problemas de salud de larga duración», menos de 95.000 estaban en el mercado de trabajo, entre ellos 10.000 desempleados (ídem).

En **Suecia**, en 2002, el 68% de las personas con discapacidades participaba en la fuerza de trabajo, frente al 77% de la población total. La cifra de las personas con «capacidad de trabajar reducida» era del 57%. Cerca del 65% de las personas con discapacidades estaban empleadas, frente al 77% de las no discapacitadas. De las personas discapacitadas con capacidad de trabajar reducida, el 53% tenían empleo. El 4,6% de las personas discapacitadas estaban desempleadas (el 5,8% en caso de

capacidad de trabajo reducida), frente al 3,9% de la población total (ídem).

En el **Reino Unido** en 2003, las personas con discapacidades representaban el 19% de la población en edad de trabajar, pero sólo alrededor del 12% del total de empleados. De los 6,8 millones de personas con discapacidades en edad de trabajar que se calcula que hay en el país, en primavera de 2003 estaban empleadas el 49% frente al 75% de los no discapacitados (ídem).

El índice de empleo de las personas con discapacidades en **Noruega**, era prácticamente del 45% en 2006, frente al 83% de la población no discapacitada. La tasa de desempleo de los trabajadores discapacitados en **Suiza** también supera la de los no discapacitados, aunque el índice de empleo de los primeros es del 52%, relativamente elevado si lo comparamos con otros países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (OCDE 2006).

En general, las personas con discapacidades en el mercado laboral suelen tener un nivel educativo inferior al resto. También es más probable que tengan empleos a tiempo parcial. Las tasas de desempleo varían según los tipos de discapacidad y son superiores para aquellos con enfermedades mentales. En el Reino Unido se estima que el 75 % de aquellos en edad de trabajar con enfermedades mentales están desempleados. En Suiza, la enfermedad mental se ha convertido en el motivo más frecuente para empezar a recibir prestaciones por discapacidad, y representa más del 40% del total (ídem, pág.21), tendencia que se manifiesta claramente también en otros países (Gabriel y Liimatainen 2000).

Según un examen de la información disponible, las razones para los elevados índices de desempleo entre las personas con discapacidades son:

- bajo nivel de educación y formación;
- caída de la demanda de trabajo no calificado;
- reducción de la fuerza de trabajo de las grandes empresas y los servicios públicos;
- preocupación por los costos de accidentes y seguros;

- reticencia a registrarse como discapacitado;
- falta de información sobre oportunidades laborales;
- desconocimiento por parte de los empleadores de las necesidades y aptitudes de las personas con discapacidades;
- la «trampa» de las prestaciones;
- el temor a perder prestaciones sociales;
- desánimo tras varias experiencias fallidas en la búsqueda de un trabajo y/o por la imagen negativa que han interiorizado;
- apoyos técnicos/personales inadecuados.

2.1.1 Más políticas activas del mercado laboral

Muchos países están preocupados por los crecientes niveles de desempleo entre las personas con discapacidades y su baja tasa de participación en el mercado laboral, lo que redundará en un incremento de los costes de asistencia social. El próximo capítulo explica los detalles de las medidas específicas pero la tendencia general de las nuevas políticas refleja que se hace más hincapié en la activación de la política del mercado laboral mediante:

- medidas para prevenir y desincentivar la dependencia de la asistencia social;
- incorporación de las personas con discapacidades en los servicios comunes de formación y de empleo;
- incentivos para participar en iniciativas educativas, formativas y laborales;
- mayor implicación de los empleadores;
- mejores servicios de empleo subvencionado;
- aplicación más eficaz de la legislación antidiscriminatoria; y
- mayor cumplimiento de las disposiciones existentes en los regímenes de cuota.

Actualmente, las medidas pasivas (pagos en efectivo) representan una proporción de los recursos públicos considerablemente mayor que las

medidas activas del mercado de trabajo. Si bien parece que existe la clara intención de invertir la situación, los índices de desempleo relativamente elevados, sumado a una crisis económica generalizada en muchos países dificultan la aplicación efectiva de estas medidas.

2.2 Empleo protegido

Está generalmente aceptado que para algunas personas discapacitadas, el mercado de empleo competitivo puede no ser, por varias razones, una opción viable. Al instar a que se adopten medidas para promover oportunidades de empleo para las personas con discapacidades, la Recomendación núm. 168 de la OIT declara que dichas medidas deberían incluir «ayuda gubernamental adecuada para establecer *diversos tipos* de empleo protegido, para las personas inválidas que no tengan acceso a los empleos no protegidos» (cursiva añadida). Las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad establecen que, si bien el objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidades obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto, «en el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados » (Art. 7.7).

Como señala la Recomendación núm. 168 de la OIT, existen diversos tipos de empleo protegido posibles. En su estudio del empleo protegido en diferentes países, Samoy y Waterplas (1997 pág. 6) descubrieron que incluso el concepto mismo de empleo protegido no significa lo mismo para todos:

Cuando se pide a los funcionarios gubernamentales que expliquen su sistema de empleo protegido a extranjeros (como los autores), a veces se refieren exclusivamente a las organizaciones que ofrecen a las personas con discapacidades un empleo productivo (en la industria o los servicios) remunerado y con contrato y salario. Otras autoridades del mismo Estado o de uno diferente quizás incluyan a las organizaciones donde el trabajo productivo no es el único y a menudo no es el principal objetivo y donde las personas con discapacidades no tienen

contrato y no reciben un salario sino una bonificación además de su pensión por discapacidad. Otras partes interesadas, como las organizaciones de talleres o las organizaciones de y para personas con discapacidades, pueden compartir esta opinión o estar en desacuerdo.

En su informe, Samoy y Waterplas adoptaron una visión amplia de los talleres protegidos, incluyendo tipos de organizaciones similares a los centros ocupacionales o centros de día. Sin embargo, era necesario un mínimo de actividad productiva para que se incluyera la organización. Para los países donde esas instituciones se consideran normalmente trabajo protegido, se recopiló alguna información para poder establecer comparaciones.

El Consejo de Europa (1992) también usa una definición amplia del empleo protegido:

El empleo protegido debería estar abierto a las personas que, por su discapacidad, no pueden obtener ni mantener un empleo normal, subvencionado o no; puede abarcar toda una serie de situaciones diversas, entre las que se encuentran los talleres protegidos y los centros de trabajo. El empleo protegido debería tener un doble propósito: hacer posible que las personas con discapacidades desempeñen una actividad que valga la pena y prepararlas, en la medida de lo posible, para trabajar en el empleo normal. Para ello, deben diseñarse todas las formas de facilitar el paso del empleo protegido al empleo ordinario, tales como constituir departamentos de trabajo protegido en centros de trabajo, centros de trabajo en talleres protegidos o centros de trabajo dentro de empresas comunes; organizar el traslado individual o colectivo de trabajadores de talleres protegidos o de centros de trabajo a empresas comunes.

Algunos países consideraron útil, a fines de planificación, distinguir entre ciertas formas de trabajo y empleo. En **Irlanda**, por ejemplo, se formó un comité para que asesorara en la definición de una estrategia para el empleo de personas con discapacidades en trabajo protegido y subvencionado que usó las siguientes definiciones:

Trabajo es la realización de tareas organizadas que puede dar lugar a algún tipo de remuneración pero que no está cubierto por la legislación de protección de empleo o por los seguros sociales relacionados con el salario.

Empleo es el trabajo remunerado que cumple con los requisitos obligatorios de la legislación de protección de empleo y seguro social relacionado con el salario y está sujeto al pago de impuestos sobre los ingresos.

Trabajo protegido es aquél que las personas con discapacidades llevan a cabo en talleres específicamente establecidos para tal propósito. Las personas que trabajan en talleres protegidos conservan sus prestaciones de seguridad social y generalmente, cada semana reciben un pequeño salario adicional del proveedor del trabajo. Los trabajadores protegidos no están empleados y no les ampara la legislación sobre protección del empleo.

Empleo protegido es el empleo en una empresa creada específicamente para el empleo de personas con discapacidades y que recibe fondos del Estado (NRB 1997)

En muchos países funciona algún tipo de sistema de empleo protegido (Para una discusión detallada véase Samoy y Waterplas 1992, 1997; Thornton y Lunt 1997). En el **Reino Unido**, por ejemplo, en 1945 se creó Remploi para rehabilitar y formar a las personas con discapacidades con el objetivo de ayudarles a encontrar un empleo «común». Desde su creación ha recibido financiación gubernamental. En 2006, Remploi ayudó a unas 9000 personas con discapacidades en sus 83 fábricas y otros servicios. Fuera de la red de fábricas de Remploi, ha disminuido el número de fábricas protegidas que dependen de las autoridades locales y de voluntarios, lo que coincide con un descenso en el sector manufacturero y un aumento en la importancia que se da en las políticas gubernamentales a la búsqueda de un empleo para las personas con discapacidades en lugares de trabajo comunes, en vez de en un entorno protegido (Prime Minister's Strategy Unit (Departamento de estrategias del Primer Ministro) 2005).

Es difícil establecer comparaciones entre países por varias razones, entre ellas el hecho de que el concepto de empleo protegido no signifique lo mismo para todos, ni siquiera dentro del mismo país. No obstante, se puede hacer una serie de aseveraciones.

- La filosofía del empleo protegido se ha debatido acaloradamente en algunos países (por ejemplo Australia, Estados Unidos) en los últimos años, dándose prioridad a otras medidas de empleo subvencionado. En Europa, parece haber poco consenso, ya que algunos países ofrecen un número considerablemente inferior (por cada 1000 trabajadores) de puestos de empleo protegido que otros.
- Muchos talleres protegidos deben su creación a esfuerzos voluntarios, generalmente de organizaciones de beneficencia, grupos religiosos o grupos de padres interesados. Poco a poco se fueron sometiendo a la reglamentación estatal y tienen derecho a subvenciones del Estado.
- En general, el empleo protegido estaba pensado para personas que no podían o tenían pocas probabilidades de obtener o conservar un trabajo en el mercado laboral competitivo por la gravedad de su discapacidad o por tener una capacidad de trabajar reducida. En muchos casos, se requiere un nivel mínimo de discapacidad. La mayoría de los empleados suele tener una discapacidad intelectual, aunque en algunos casos no parece distinguirse entre discapacidad intelectual y enfermedad mental.
- En la mayoría de países, facilitar el paso al mercado de trabajo ordinario es un objetivo político establecido para el empleo protegido. En realidad, el índice de aquellos que pasan del empleo protegido al competitivo oscila entre menos del 1 % y el 5 % y la mayoría de los países están más cerca de la primera cifra (véase, por ejemplo, Thornton y Lunt 1997; Samoy y Waterplas 1992, 1997; Consejo de Europa 1993). Entre las razones para ello se incluyen la reticencia de los empleadores a contratar, la reticencia de los talleres a dejar ir a sus trabajadores clave, el bajo nivel tecnológico de las actividades de los talleres lo que reduce los potenciales niveles de cualificación de los empleados, y la formación en competencias que generalmente no corresponden a la demanda del mercado laboral.

- El empleo protegido se ha criticado en algunos países por no ofrecer condiciones de trabajo adecuadas y contratos de empleo. En muchos casos, a los empleados se les paga menos del salario mínimo. En algunos casos, reciben solo «dinero de bolsillo» además de las prestaciones por discapacidad que normalmente reciben. La seguridad en el empleo y la ocupación y las leyes sanitarias a menudo no se aplican. En general no tienen derecho de sindicación.

Algunas de las críticas al empleo protegido sobre los pocos casos de acceso al trabajo común, la inexistencia de contratos de empleo, los bajos salarios, entre otras, pueden reflejar las diferencias, e incluso las dudas, acerca de la filosofía en la que se apoya el concepto más que el hecho de que la política, la gestión o la rentabilidad no sean positivas. Valorar la actuación de los talleres protegidos usando criterios como los mencionados es cuestionable, en la medida que aquellos que operan el sistema ven su responsabilidad más en términos de asistencia y servicio social que de promoción del empleo o rentabilidad económica.

2.3 Empleo subvencionado

El empleo subvencionado nació en **Estados Unidos** como alternativa a los programas tradicionales de readaptación para personas con discapacidades graves. Se definió en la legislación y la reglamentación como el trabajo remunerado en un marco laboral integrado con servicios de apoyo constantes, para personas con discapacidades graves. La disposición de un salario mínimo se agregó a la reglamentación federal sobre empleo subvencionado en 1997 (Wehman et al. 1997).

El empleo subvencionado se puede presentar de varias formas. Entre ellas podemos citar la colocación individual, los «enclaves», los equipos móviles y las disposiciones en pequeñas empresas (Moon y Griffin 1988). Un enclave es un grupo de individuos, generalmente entre tres y ocho, que trabajan en un grupo especial de formación dentro de una empresa. No todos los miembros del grupo pueden pasar a ser parte de la fuerza de trabajo regular de la empresa. Un equipo móvil de trabajo puede ser un grupo de tamaño similar, con uno o más supervisores, que se mueve por una

zona ofreciendo servicios especializados tales como jardinería o cuidado de la tierra. La opción de la pequeña empresa puede consistir en un servicio manufacturero o una actividad subcontratada con un pequeño número de trabajadores con y sin discapacidades. La empresa podría ofrecer un único tipo de producto o servicio.

La opción de la colocación individual parecería ser la opción predominante en **Estados Unidos**. En 1995, el 77% de aquellos en un empleo subvencionado ocupan empleos subvencionados individuales y un 23 % está en algún programa de carácter (Wehman et al. 1997). Ningún modelo es el «mejor». Como afirmaron algunos comentaristas:

Hay un conjunto casi infinito de estrategias y estructuras de empleo subvencionado, cada una de las cuales combina un tipo particular de oportunidad de empleo con un método particular de apoyo. Todas tienen ventajas y desventajas a la hora de ofrecer posibilidades reales de empleo al tiempo que suprimen las barreras para el empleo con que se enfrentan las personas con desventajas. Ninguna opción es la ideal por sí sola y ninguna sirve para todas las situaciones. Al elaborar programas de empleo subvencionado, deben adaptarse a las oportunidades de empleo locales y a las exigencias específicas de los servicios (Bellamy et al. 1986).

Un informe de 1997 indicaba que dos tercios de todos los trabajadores con un empleo subvencionado en Estados Unidos eran personas con discapacidad intelectual, el siguiente grupo en tamaño era el de personas con enfermedades mentales (Wehman et al. 1997).

Se ha constatado que la interpretación de «empleo subvencionado» varía de país a país (véase OIT 2004a, págs. 78-80).

- En el **Reino Unido e Irlanda**, por ejemplo, incluye programas de subvenciones para que los empleadores contraten a trabajadores discapacitados con productividad reducida, así como un sistema de tutores en el lugar de trabajo como en Estados Unidos. En el Reino Unido, Remploy, además de su red de fábricas protegidas (véase 2.2), presta servicios de colocación para las personas con discapacidades,

La National Audit Office (Oficina Nacional de Auditoría) (2005) del Reino Unido al constatar los pocos casos de trabajadores de las fábricas de Remploy que accedían posteriormente a empleos no subvencionados, recomendó que en adelante se dé prioridad a las actividades de colocación profesional frente al empleo en fábricas protegidas. En 2006-07, Remploy encontró empleo a unas 5.000 personas discapacitadas en lugares de trabajo comunes, lo que significaba un aumento del 25% respecto del año anterior. Su objetivo es que esta cifra siga creciendo hasta alcanzar los 20.000 empleos anuales en 2013.

- En **Noruega**, el empleo subvencionado se ofrece desde 1996, con tutores en el lugar de trabajo garantizados durante tres años.
- En los **Países Bajos**, en 1992, el parlamento pidió al gobierno que encontrara una solución a las diferencias salariales entre los programas de empleo protegido y los de empleo subvencionado. En los programas de empleo subvencionado, los salarios se vinculaban a la productividad y se completaban con prestaciones por discapacidad de hasta el 85% del salario mínimo obligatorio, mientras que en las empresas de empleo protegido se pagaba el 100%. Además, se le pidió al gobierno que cubriera los costos de los tutores. Como primer paso, se incrementó la prestación complementaria hasta alcanzar el salario mínimo y se introdujeron subvenciones para sufragar el coste de los tutores. En virtud de la legislación de 1996, las autoridades locales pueden financiar el empleo subvencionado. Cada puesto que se crea por esta vía se considera un trabajo en una empresa protegida a los efectos de financiación gubernamental (Krug 1996).
- En **Nueva Zelanda**, el programa de empleo subvencionado aporta una contribución salarial durante dos años (Saloviita 2000).
- En **Finlandia**, un estudio sobre los proyectos de empleo subvencionado constató que pocos lo definían como un trabajo remunerado y subvencionado en marcos integrados: generalmente se entendía que abarcaban gran variedad de opciones de ayuda al empleo o actividades relacionadas con el empleo (ídem pág 91).
- Otros países, como **Eslovenia** y **Malta**, conceden subvenciones por un plazo prolongado, durante todo el proceso de búsqueda de empleo y mientras se desempeña (CE 2005 Anexo 3:3.3.1).

2.3.1 Evaluación

Varios estudios en **Estados Unidos** han mostrado que el empleo subvencionado ha producido más beneficios sociales y psicológicos para los trabajadores que la colocación en empleos protegidos, y que ha resultado rentable para los trabajadores, los contribuyentes y la sociedad en su conjunto (Saloviita 2000). Sin embargo, un análisis del empleo subvencionado de Estados Unidos desde sus orígenes en los setenta, cita otros estudios que acusan a muchos programas de «discriminación selectiva», es decir, eligen para participar en sus programas a personas con discapacidades menos graves. Debido a la variedad de definiciones de empleo subvencionado, las conclusiones de los estudios realizados en un país no pueden generalizarse para otros. La legislación de Estados Unidos que rige la financiación del empleo subvencionado considerándola una opción de readaptación específica obliga a que los participantes trabajen un mínimo de veinte horas semanales en promedio para tener derecho a tal financiación. Muchos de los resultados positivos en términos de rentabilidad logrados en Estados Unidos se deben al ahorro logrado al reducirse los servicios alternativos y al cobrarse más impuestos sobre los ingresos percibidos. En el **Reino Unido** muchos empleos subvencionados son a tiempo parcial y están por debajo de las veinte horas semanales. Cuando los participantes optan por conservar los subsidios que perciben y ganar un poco de dinero adicional, los gastos de la asistencia social no se reducen y apenas se obtienen ingresos fiscales, si es que se obtiene alguno (Beyer, Goodere y Kilsby 1996). Esto no es tanto una característica del concepto de empleo subvencionado sino que se debe a la relación entre el derecho a las prestaciones y los ingresos laborales.

Se ha estado prestando cierta atención al concepto de empleo por cuenta propia subvencionado para personas con discapacidades graves, particularmente en Estados Unidos. Una serie de artículos que aparecieron en una edición reciente del *Journal of Vocational Rehabilitation* (2002), publicados para presentar el concepto a sus lectores, muestran cómo el empleo por cuenta propia puede ayudar a aumentar la satisfacción individual de las personas con discapacidades importantes, pero también reconocen abiertamente que es necesario contar con mucho apoyo en todas las fases de la creación y dirección de una empresa.

Letonia apoya la incorporación al mercado de trabajo de las personas con discapacidades a través de un programa de «lucha contra la exclusión social». Este incluye medidas como el desarrollo del espíritu empresarial y el empleo por cuenta propia. En **Suecia**, una persona discapacitada con una idea empresarial sólida puede recibir una subvención para montar una empresa.

2.4 Empresas sociales

La economía social, según ARIES, el Servicio de Información europeo de economía social, se basa en los valores de las actividades económicas con objetivos sociales, desarrollo sostenible, igualdad de oportunidades e inclusión de las personas desfavorecidas y de la sociedad civil.

La Comisión Europea, que algunas veces se refiere a la economía social como el «tercer sistema», la describe como los ámbitos económicos y sociales que representan las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones, junto con las iniciativas locales de creación de puestos de trabajo que intentan responder, a través de la oferta de bienes y servicios, a las necesidades para las que ni el mercado ni el sector público parece tener actualmente respuestas adecuadas. Las empresas de la economía social se han definido como las entidades que no pertenecen al sector público, se gestionadas y dirigen de manera democrática, todos sus miembros tienen los mismos derechos y adhieren a un régimen especial de propiedad y distribución de beneficios donde cualquier excedente se reinvierte en el crecimiento de la entidad y en la mejora de los servicios que ofrecen a sus miembros y a la sociedad en su conjunto (citado en Viorreta 1998). Existe una gran variedad de empresas de economía social, pero todas comparten valores similares. Entre ellas se encuentran las empresas sociales; las empresas de la comunidad; los fondos de desarrollo; las cooperativas de la comunidad, de vecinos, de trabajadores y sociales, las mutualidades de crédito y las sociedades de microcrédito y de garantía mutua.

Para la Unión Europea, la economía social constituye una parte importante del modelo económico europeo. En una visita en 2002 a la organización de cooperativas, Confederación europea de cooperativas de trabajo

asociado, cooperativas sociales y empresas participativas (CECOP), el presidente de la Comisión Europea se refirió al hecho de que las cooperativas empleaban entonces a 2,3 millones de personas en la Unión Europea.

La economía social ha evolucionado de diferentes maneras en los Estados miembros de la Unión Europea, debido mayormente a los distintos marcos reglamentarios. En **Italia**, por ejemplo, una nueva norma para las cooperativas sociales llevó a una mayor expansión del sector y apoyó la reorientación del sector cooperativista pasando de dar prestaciones a sus miembros a ofrecer más ayudas a la comunidad local (Departamento de comercio e industria del Reino Unido 2002). La legislación en **Finlandia** en 2004 definía «empresa social» como todo tipo de empresa que figurara en el registro pertinente y contara, al menos, con un 30% de empleados discapacitados o desempleados de larga duración. En marzo de 2007, se habían registrado 91 empresas con estas características; la mayor tenía 50 empleados.

En **Estados Unidos**, el sector de las empresas sin ánimo de lucro data mayoritariamente de los años sesenta. Éstas se benefician de toda una serie de exenciones fiscales. A los departamentos del gobierno de Estados Unidos se les exige que adquieran bienes y servicios de las organizaciones sin ánimo de lucro que emplean personas con discapacidades, a reserva de que sean competitivas en precio y en calidad.

En 2006, la Social Enterprise Alliance, con sede en Estados Unidos y miembros principalmente de Estados Unidos y Canadá, amplió su definición de «empresa social», que pasó de «toda empresa o estrategia que, con su trabajo, genere ingresos, gestionada por una entidad sin ánimo de lucro para apoyar su misión caritativa» a «una organización o empresa que haga avanzar su misión social a través de estrategias empresariales que generen ingresos» Tras este cambio, se abarcaba también a los organismos con ánimo de lucro con una misión social.

En 2006 se creó en **Hong Kong** el Centro de recursos para empresas sociales, cuyo objetivo es prestar servicios de manera centralizada a las empresas sociales. Ofrece asesoramiento, consultoría, formación y otros servicios de apoyo (<http://www.socialenterprise.org.hk/eng/index.htm>).

La reciente legislación de **Lituania** sobre empresas sociales pretende mejorar las oportunidades de empleo para las personas de grupos desfavorecidos: el 40% de los empleados en empresas sociales deberían proceder de grupos desfavorecidos, incluidas personas con discapacidades. La compensación salarial asciende al 50% o al 60% en el caso de discapacidades graves (CE 2005, Anexo 3:3.3.1).

En **Japón**, las empresas o compañías sociales ofrecen oportunidades de trabajo para las personas gravemente discapacitadas desde 1981.

2.4.1 Empleo actual de las personas con discapacidades en las empresas sociales

Un análisis elaborado por la Comisión Europea de las políticas de empleo para las personas con discapacidades en 18 países industrializados encontró pocos casos de estrategias empresariales centradas directamente en las personas discapacitadas (CE 2000). Si bien gran número de países ofrecía subvenciones para las personas con discapacidades que comenzaban un trabajo por cuenta propia o creaban una nueva empresa, pocos mencionaban las empresas sociales como estrategias específicas para brindar oportunidades de empleo adicionales para personas con discapacidades.

En **Italia**, el crecimiento de las cooperativas de integración laboral empezó en 1974 cuando los trabajadores con enfermedades mentales se rebelaron contra el trabajo no remunerado y formaron una cooperativa para hacer el mismo trabajo con contrato (citado en Thornton y Lunt 1997). El movimiento llevó al cierre de instituciones psiquiátricas a finales de los setenta. La ley 381 de 1991 introdujo un modelo de empleo para las personas con discapacidades basado en la cooperación social. Las cooperativas sociales, que llevan a cabo varias actividades comerciales, manufactureras, agrícolas y de servicios, empleaban a más de 17.000 trabajadores en 1997. El decreto legislativo 276/03 (reforma del mercado de trabajo) prevé nuevas vías para ampliar las oportunidades de empleo para las personas con una discapacidad a través de una mayor participación en las empresas sociales (CE 2005, Anexo 3:3.3.1).

En **España**, la ONCE (Organización Nacional del Ciegos Españoles) creó una fundación (Fundación ONCE) en 1988 que representa a diferentes grupos de personas con discapacidades. El objetivo principal de la Fundación es dar empleo a las personas con discapacidades. En 1989 la Fundación estableció el GRUPO FUNDOSA como empresa principal o matriz de un *holding* de más de 60 empresas que en 1997 empleaban a casi 6000 trabajadores de los cuales el 72% era discapacitado. Las empresas operan en diversos sectores, como lavanderías, ventas al menor en hospitales y centros comunitarios, televentas, producción de alimentos y procesamiento de datos (Thornton y Lunt 1997, págs. 237-8).

En el **Reino Unido** ha habido un interés creciente por las cooperativas (véase <http://www.socialenterprise.org.uk>). En 2002, el Gobierno Británico lanzó una Estrategia de Empresas Sociales. Según el departamento de comercio e industria, no existe un sólo modelo jurídico de empresa social. Estas empresas incluyen las sociedades limitadas por garantía, las sociedades industriales y las mutuas, así como las organizaciones de beneficencia. Un estudio de 2004 indicó que había 15.000 empresas sociales en el Reino Unido, es decir, el 1,2% del total de empresas (GHK 2004, pág. 16). Daban empleo a 450.000 personas y, en total, su volumen de ventas conjunto anual ascendió a 18.000 millones de libras esterlinas (GBP). Según los informes, el número de estas empresas alcanzó las 55.000 en 2006 (Consejo de Ministros 2006).

Las cifras citadas pueden subestimar considerablemente el número de personas discapacitadas que actualmente trabajan en empresas sociales de diversos tipos. Un informe español de 1998, por ejemplo, calculaba que había unas mil cooperativas sociales en **España**. Del total, aproximadamente 200 estaban en Cataluña. Un estudio de 1995 acerca de las cooperativas sociales de Cataluña determinó que el 45 % estaban orientadas a la integración de las personas con discapacidad intelectual (citado en Viorreta 1998).

2.4.2 Potencial futuro

Una de las características fundamentales de las empresas sociales es que se crearon para dar respuesta, en forma de bienes y servicios, a las necesi-

dades que ni el sector privado ni el sector público puede o quiere dar. El potencial crecimiento futuro del sector de las empresas sociales podría, por tanto, ofrecer muchas posibilidades de nuevas oportunidades de empleo para las personas con discapacidades, siempre que se eliminen o disminuyan los obstáculos al crecimiento. En el **Reino Unido** se identificaron obstáculos como:

- desconocimiento de las capacidades y valor de la empresa social;
- limitada información sobre la incidencia social, ambiental y financiera de las empresas sociales;
- apoyo y asesoramiento especializado insuficiente del gobierno y de las empresas;
- dificultad en acceder a financiación;
- insuficiente consideración de las características particulares de las empresas sociales por parte del marco financiero, legal y reglamentario; y
- inadecuada formación de los administradores de las empresas sociales en materia de gestión empresarial, financiera y del personal.

Medidas para facilitar el trabajo y el empleo

3.1 Introducción

La readaptación profesional es un proceso que permite que las personas discapacitadas obtener y conservar un empleo adecuado, así como progresar en el mismo, y que de esa forma promueve su integración o reintegración sociales (OIT 2002). Ese proceso, según la Recomendación de OIT sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99) implica la provisión de ciertos servicios profesionales, en particular de orientación profesional, formación profesional y de colocación selectiva. En 1983, la OIT, consciente de los progresos que se habían registrado desde 1955 en la comprensión de las necesidades en materia de readaptación, en el alcance y organización de los servicios de readaptación y en la legislación y la práctica de muchos Miembros, determinó que era necesaria una nueva norma internacional para garantizar igualdad de oportunidades y de trato para todas las categorías de personas discapacitadas, tanto en áreas urbanas como rurales, para asegurar su empleo e integración a la comunidad.

3.1.1 Convenio núm. 159 de la OIT

El Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), pone de relieve la inextricable relación que existe entre readaptación profesional y empleo e insta a todos los Miembros a que, de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, formulen, apliquen y revisen periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas discapacitadas. Dicha política debería:

- estar destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas discapacitadas y a promover oportunidades de empleo para éstas en el mercado regular del empleo;
- basarse en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores con discapacidades y los trabajadores en general; deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras y trabajadores con discapacidades; las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores discapacitados y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos; y

- consultar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como las organizaciones de y para personas discapacitadas, sobre la aplicación de dicha política.

El Convenio insta a las autoridades competentes a adoptar medidas para proporcionar y evaluar servicios de orientación profesional y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines, utilizando para este ello, siempre que sea posible y adecuado, se utilizarán los servicios existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias. Se deberán adoptar medidas para promover el establecimiento y desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo para personas discapacitadas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas y para asegurar la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal cualificado que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de personas con discapacidades. El Convenio núm. 159 entró en vigor el 20 de junio de 1985. A fecha de octubre de 2007, lo habían ratificado 80 países.

3.1.2 Recomendación núm. 168 de la OIT

La Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168) que lo acompaña destaca las medidas que deberían aplicarse además de aquellas mencionadas en la Recomendación núm. 99. Estas incluyen:

- medidas para crear oportunidades de empleo para las personas con discapacidades en el mercado regular del empleo, incluidos incentivos económicos para alentar a los empleadores a proporcionar formación y realizar adaptaciones razonables de los lugares de trabajo, los equipos e indumentaria y las tareas;
- ayuda gubernamental al empleo protegido, así como a la formación profesional, la orientación profesional y los servicios de colocación para personas con discapacidades administrados por organismos no gubernamentales;
- fomento de cooperativas y de la industria a pequeña escala;
- eliminación gradual de las barreras físicas o arquitectónicas, o relativas a la comunicación;

- difusión de información sobre ejemplos de casos efectivos de integración con éxito en el empleo;
- exención fiscal para el material de formación y los dispositivos auxiliares e instrumentos específicos;
- disposiciones de trabajo flexible;
- eliminación de las posibilidades de explotación que puedan surgir en el marco de la formación profesional y en los empleos protegidos; y
- aplicación de los resultados de las investigaciones a fin de fomentar la participación de personas con discapacidades en la vida laboral ordinaria.

La Recomendación núm. 168 insta también a la participación de la colectividad, en particular de organizaciones de empleadores, de trabajadores, y de personas con discapacidades en la organización y el funcionamiento de los servicios de readaptación profesional. Deberían realizarse esfuerzos especialmente para garantizar que en las zonas rurales y comunidades apartadas se presten los mismos servicios, al mismo nivel y en los mismos términos que en las áreas urbanas.

3.1.3 Prácticas actuales

Las siguientes secciones discuten brevemente los principales tipos de medidas que se utilizan actualmente para ayudar y facilitar que las personas con discapacidades obtengan y conserven un empleo adecuado y progresen en el mismo, en los siguientes ámbitos:

- servicios de empleo;
- formación para el empleo;
- apoyos económicos;
- apoyos técnicos y personales;
- sistemas de cuota;
- legislación antidiscriminatoria;
- medidas disuasorias;
- gestión de las discapacidades;

- mecanismos de consulta;
- información, supervisión y evaluación.

Pueden encontrar información más detallada acerca de las medidas adoptadas en una serie de países en diferentes informes, como OIT 1998 y 2004a; CE 2000; y Thornton y Lunt 1997.

3.2 Servicios de empleo

Al prestar servicios como los de orientación profesional, formación profesional, colocación y otros relacionados con el empleo para personas con discapacidades, se exhorta a las autoridades competentes a que utilicen, siempre que sea posible y adecuado, los servicios existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias (Convenio núm. 159 de la OIT, Art. 7). Así ocurre cada vez más en países donde ya se ha implantado una infraestructura de readaptación profesional (OIT 1998).

El alcance y los tipos de servicios varían en cada país, pero pueden incluir orientación profesional y asesoramiento. En algunos países (como **Bélgica** y **Francia**, por ejemplo) donde se acuerdan con las personas discapacitadas «camino profesionales», que prevén diferentes medidas a varios niveles, lo que en muchos casos lleva a la integración laboral.

Otros servicios consisten en ofrecer información sobre oportunidades de formación y empleo, formación para buscar un empleo, lo que incluye la preparación de solicitudes de empleo y curriculum vitae, técnicas de entrevista, dotes de presentación, prospección de empleos, y colocación. En ocasiones, dan cursos de alfabetización y cálculo, cuando es necesario. El acceso privilegiado a trabajos específicos se provee en numerosos países. En **Grecia**, por ejemplo, debe reservarse para personas discapacitadas un porcentaje de empleos en ciertas ocupaciones del sector público y bancario, como mensajería, limpieza, jardinería, recepción y también debe garantizarse un acceso preferencial a licencias para ciertas actividades comerciales, como taxis y kioscos de prensa. La legislación **eslovena** exige que ciertas organizaciones den prioridad a las personas ciegas a la hora de cubrir puestos como los de telefonista. A menudo se ofrece una

experiencia laboral, ya sea por sí sola o como parte de un programa de formación, especialmente para los que acaban de acceder al mercado de trabajo.

Se pueden organizar asimismo programas específicos para ayudar a las personas con discapacidades que vuelven al mundo laboral tras cierto tiempo de inactividad. Las medidas de apoyo pueden incluir a tutores en el lugar de trabajo, particularmente en situaciones de empleo protegido. A través de consejeros profesionales o de planes especiales que brinden una asistencia continua durante la integración inicial y las fases de seguimiento así como en situaciones de crisis en las que se vea amenazada la continuidad del empleo por alguna razón, se puede facilitar una ayuda individualizada, por ejemplo para tratar las dificultades con los compañeros de trabajo. En muchos países (por ejemplo **Austria, Bélgica, Francia y Suecia**) se brinda una asistencia desde las primeras fases, como los programas de iniciación al mundo laboral para «volver a empezar», destinados a jóvenes trabajadores con discapacidades durante los seis primeros meses de desempleo. Como los trabajadores con discapacidades que han pasado mucho tiempo desempleados se enfrentan a dificultades particulares, deben redoblar los esfuerzos con ellos para ayudarles a participar en programas de formación, readaptación y de otra índole lo antes posible tras haber perdido su empleo.

Los servicios públicos en **Italia** trabajan estrechamente con agencias de colocación privadas para integrar a las personas con discapacidades en el mercado de trabajo. El Convenio núm. 159 (Art. 9) también subraya la importancia de la formación de aquellos que prestan servicios de empleo. Varios países (**Estonia y Hungría**, por ejemplo) han establecido programas específicos con este fin (CE 2005, Anexo 3:3.3.1).

3.3 Formación para el empleo

En muchos sentidos, la formación para el empleo para personas con discapacidades parece estar experimentando una transición, de programas en instituciones especializadas a programas comunes para las personas en general que buscan trabajo. En algunos países, esta transición se

encuentra en una fase inicial, en la que la formación aún se realiza en instituciones especializadas. En otros, la mayoría de los adultos con discapacitados recibe formación a través de programas para la población en general (en el **Reino Unido**, por ejemplo). En **Suecia**, las políticas de empleo para personas con discapacidades forman parte de las políticas del mercado de trabajo en general, en cualquier circunstancia. No obstante, todos los países parecen toparse con muchas dificultades. Esta situación se agrava por las altas tasas de desempleo, lo que está dificultando particularmente que las personas con discapacidades, incluso tras completado una formación, encuentren un empleo adecuado.

En aquellos países que se encuentran en las fases iniciales de incorporación de la dimensión de la discapacidad en el sistema ordinario de formación, siguen siendo frecuentes las clases especiales, escuelas e instituciones de formación para personas con discapacidades. Muchos de estos centros especializados, tanto públicos como privados, suelen seguir un plan de estudios relacionado con trabajos tradicionalmente considerados apropiados para personas con discapacidades. Este desajuste entre la formación y las exigencias técnicas del mercado de trabajo mina las posibilidades de colocación en un empleo y podría contribuir, en buena medida, a los prejuicios por parte de los empleadores, acerca del verdadero potencial de muchas personas discapacitadas.

Incluso cuando se fomenta que las personas con discapacidades ingresen en centros de formación ordinarios, algunos países informan de que son relativamente pocas las personas que lo hacen. Entre las razones esgrimidas se incluye: la inaccesibilidad física de los centros de formación, la distancia o la ubicación inconveniente de los mismos, la poca pertinencia de los cursos, el transporte inadecuado, la inexistencia y/o el alto costo de los servicios de guardería infantil y la escasa flexibilidad en el diseño o en la impartición de las clases.

Los países que más han avanzado en la integración han reconocido y dan pasos, o intentan darlos, para superar estos obstáculos. En los **Países Bajos**, se está mejorando el acceso físico a la educación profesional y de adultos, a fin de mejorar las oportunidades de que las personas con discapacidades puedan recibir una formación básica; al mismo tiempo, se

diseñan cursos más flexibles para aprendices con un sistema de módulos. En **Francia**, con sus iniciativas de «volver a empezar» se está brindando un apoyo individualizado a personas con discapacidad a través de iniciativas de formación de aprendices; los cursos «sándwich», que alternan la formación y el trabajo en empresas; y la preparación para la vida laboral en un ambiente para todos/as. En el **Reino Unido** se concede acceso preferencial a las personas con discapacidad a los programas para la población en general; además, hay equipos de especialistas en centros de trabajo para ayudar a las personas con discapacidades a obtener y conservar un empleo. En **Alemania** se han introducido programas especiales previos a la formación, que incluyen asesoramiento y apoyo en la transición de la escuela al ámbito laboral. También se han adaptado los cursos de formación profesional para que se ajusten más a las demandas del mercado laboral. En **Australia** se han elaborado cursos de corta duración a escala local para satisfacer necesidades individuales; aunque suelen durar doce meses, los cursos pueden prorrogarse, en caso de ser necesario, para las personas con discapacidades. En **Suecia**, existe cada vez más cooperación entre las escuelas y los servicios de colocación.

En el caso de personas gravemente discapacitadas, también se ofrece formación para el empleo, principalmente, en instituciones especializadas o en programas de empleo protegido o subvencionado. En **Australia**, sin embargo, existe un programa que proporciona oportunidades de experiencia laboral plenamente subvencionada, principalmente en el sector privado, para quienes no pueden obtener un empleo en el mercado de trabajo competitivo.

Se están realizando mayores esfuerzos para lograr que los empleadores participen más directamente en el desarrollo y la oferta de oportunidades de formación y empleo, a través de incentivos económicos y de otra índole. **Bélgica** cuenta con un sistema de contratos con el empleador para la formación de personas con discapacidades en el lugar de trabajo: aunque el empleador no se comprometa a emplear a la persona que recibió la formación tras finalizar ese contrato, a menudo lo hace. Los Comités Asesores en materia de formación y empleo de personas con discapacidades desempeñan un papel muy importante a la hora de ayudar a elaborar políticas y repertorios de recomendaciones de buenas prácticas y mejorar

la cooperación y la coordinación entre los diferentes intereses sectoriales: estos comités se componen de representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de representantes gubernamentales y de ONG en el ámbito de la discapacidad.

3.3.1 Temas clave

Los trabajadores con discapacidad suelen tener menos probabilidades de encontrar un empleo, en particular cuando crece el número de desempleados en general. Aunque la ignorancia y el prejuicio pueden intervenir en estas situaciones, el factor clave es, con frecuencia, su incapacidad para competir en aptitudes o calificaciones pertinentes. Lo que un empleador busca, al contratar a un nuevo empleado es, primero y fundamentalmente, su capacidad para realizar el trabajo (con ajustes razonables, siempre que sea necesario). Los postulantes que puedan demostrar que poseen las competencias necesarias o la capacidad de adquirirla tras una formación adecuada, tienen ventaja sobre aquellos que no las tienen. La formación que debería abarcar las aptitudes, conocimientos y competencias, a menudo es la clave del éxito para encontrar trabajo. En el caso de personas con discapacidad, la formación profesional, con instructores cualificados y que, a ser posible, dé lugar a algún tipo de certificación acreditada, es un pasaporte esencial para encontrar empleo. Por ello es esencial una política de empleo y readaptación profesional para personas con discapacidades tal como exige el Convenio núm. 159 de la OIT. A las personas con discapacidades se les reconoce el derecho a trabajar, pero deben proporcionárseles los medios para ejercer tal derecho. Tanto en las políticas de formación profesional como en la formación misma, debe darse prioridad a los más vulnerables, particularmente en momentos de altos índices de desempleo, para evitar que estén aún más desaventajados en el mercado laboral.

Muchos de los trabajos para los que se formó a las personas con discapacidades ya no existen, principalmente en los países industrializados. Por ello debe reexaminarse críticamente la pertinencia de los programas de formación a la luz de las exigencias del mercado actual y las que se espera que haya probablemente en un futuro para garantizar que dichos programas responden siempre a esas necesidades.

La accesibilidad física sigue siendo una barrera fundamental para muchas personas con discapacidades que buscan trabajo o formación. Esto se aplica no sólo al lugar de trabajo o formación sino también al entorno construido, incluidos el transporte público, la vivienda, los comercios, los restaurantes, los lugares de ocio, que utilizan en mayor o menor medida otros empleados. Se han realizado mejoras considerables en muchos lugares, pero en general el progreso es lento y, como resultado de ello, muchas personas con discapacidades permanecen excluidas.

La falta de coordinación entre departamentos o ministerios gubernamentales sigue constituyendo un problema que inhibe el ejercicio del derecho al trabajo de muchas personas con discapacidades. Hay muchos ejemplos positivos sobre la manera en que esto se ha efectivamente solucionado cuando existía voluntad política.

Muchos países han aceptado el principio de integración de las personas con discapacidades en los servicios de formación y empleo. En algunos casos, sin embargo, no ha ido más allá de la aceptación del principio o la delegación de la responsabilidad de un ministerio a otro. Si se quiere lograr que las personas con discapacidades de manera equitativa con las demás personas deben introducirse todos los ajustes razonables en términos de accesibilidad física, formulación de las tareas y de la formación, materiales y instrumentos de formación, modos de instrucción, etc. Además, el personal encargado de gestionar y velar por el funcionamiento de los sistemas debe estar, además, suficientemente equipado y capacitado, no solamente desde el punto de vista de los conocimientos y las calificaciones, sino también en cuanto a las actitudes.

Incorporar la dimensión de la discapacidad en los programas de formación puede tener muchas repercusiones, además de las ya mencionadas. Un elemento importante que debe valorarse es sobre qué base se evaluarán los resultados de la formación. Por ejemplo, algunos de los indicadores para valorar el resultado de los programas de formación destinados a algunos grupos de trabajadores desempleados, como por ejemplo los índices de colocación, pueden no ser los más adecuados para otros. Un fenómeno reconocido, aunque no siempre admitido, es el de seleccionar para los cursos de formación a aquellas personas que tienen mayores probabilidades

de éxito, para que sean mayores los índices de colocación de tales programas (para una argumentación más pormenorizada, véase por ejemplo OCDE 1986).

3.4 Apoyos económicos

Las subvenciones salariales para compensar la productividad reducida constituyen una de los apoyos económicos más frecuentes que se ofrecen a los empleadores para fomentar la contratación de trabajadores con discapacidades. En algunos países, estos apoyos están limitadas en el tiempo: cuatro años en **Suecia** (aunque prorrogables), y hasta ocho en **Alemania**, por ejemplo. La cuantía de la subvención varía: en **Austria** puede alcanzar hasta el 80% del salario total durante el primer año de empleo. La subvención salarial puede combinarse con otro tipo de subvenciones durante el período inicial de ajuste.

Otros apoyos económicos a los empleadores incluyen:

- subvenciones para cubrir los costos de formación;
- bonificaciones al término de la formación en aquellos casos en que se hayan realizado adaptaciones del lugar de trabajo o se haya adquirido equipo especial;
- subvenciones para el apoyo de tutores;
- bonificaciones para contratar a asistentes personales para aquellos trabajadores discapacitados que los necesitan;
- subvenciones para fomentar que se mantenga en el empleo a los trabajadores que adquieren una discapacidad;
- créditos fiscales por cada nuevo trabajador discapacitado (pueden estar limitados en el tiempo);
- subvenciones para cubrir los costes de las adaptaciones del lugar de trabajo; y
- reducciones en las cotizaciones a la seguridad social por los trabajadores con discapacidades.

En los **Países Bajos**, donde cada vez más se ha transferido la responsabilidad en materia de prevención de la discapacidad y readaptación de los

empleados con discapacidades de los órganos gubernamentales a los empleadores, existen medidas especiales:

- la «contratación a prueba: una persona con una discapacidad puede trabajar hasta tres meses sin que el empleador pague un salario (durante este tiempo, se hace cargo el seguro de desempleo);
- se puede pagar a un empleador una subvención de recolocación si el empleado con discapacidad no puede reincorporarse a su antiguo puesto de trabajo y necesita uno diferente dentro de la empresa;
- el empleador puede quedar exento del pago de salarios durante las primeras 52 semanas de una baja por enfermedad si el empleado si tenía una discapacidad cuando se lo contrató; y
- durante los seis primeros meses tras la contratación de un trabajador discapacitado, el empleador está exento de cotizar al seguro complementario si el trabajador solicita prestaciones por discapacidad.

También pueden ofrecerse subvenciones a las personas con discapacidades que deseen montar su propio negocio o establecer una cooperativa. Tales medidas son particularmente importantes en países como **Grecia**, donde existe mucho empleo por cuenta propia y el porcentaje de pequeñas empresas es muy elevado. En **Italia**, las cooperativas con, al menos, un 30% de trabajadores discapacitados pueden quedar exentas de las cotizaciones a la seguridad social. También se dan ayudas económicas a organismos terceros para que asistan a las personas discapacitadas a la hora de prepararse y formarse para el empleo. En los **Estados Unidos**, por ejemplo, existen subvenciones para que los estados organicen programas de formación, acceso y asistencia relacionados con las tecnologías y puede premiarse a agencias privadas que ofrezcan, localmente, formación y servicios de tecnologías de apoyo.

El Reglamento de la Comisión Europea (núm. 2204/2002) sobre las ayudas estatales para el empleo permite a los estados miembros conceder incentivos para que los empleadores y los talleres protegidos contraten y conserven a los trabajadores discapacitados.

En **Suecia**, la legislación protege a los empleadores frente los costes excesivos de una baja por enfermedad de un empleado cuando este tenga una

dolencia que probablemente dé lugar a muchas bajas por enfermedad. Las personas con discapacidades también pueden acceder a apoyos económicos de varios tipos. En **Francia**, puede pagarse una bonificación a una persona discapacitada que encuentra un trabajo. También pueden concederse ayudas para el transporte público si participa de cursos de formación. Según un programa piloto, en los **Países Bajos**, las personas con una discapacidad pueden recibir una asignación individual en forma de vales o bonos que pueden canjear por los servicios de integración o colocación laboral que elijan. En **Estados Unidos** opera un programa similar llamado *Ticket to Work*.

Una preocupación clave para muchas personas con discapacidades es la posibilidad de que se vea perjudicado su derecho a una prestación o pensión por discapacidad en caso de que encuentren trabajo, y después lo pierdan por algún motivo. Algunos países han tomado medidas para garantizar que esa inquietud no disuada a las personas con discapacidades que buscan empleo. En **España**, por ejemplo, la ley garantiza que podrán volverse a cobrar prestaciones por discapacidad, a las que se tenía derecho o se habían percibido previamente, en caso de despido. En **Finlandia**, para incitar a la reincorporación en el mercado de trabajo, quienes perciben prestaciones de discapacidad pueden suspenderlas hasta dos años durante los cuales pueden recibir formación o desempeñar un empleo sin perder sus derechos. En muchos países se establece un salario por debajo del cual las personas con discapacidades no ven afectado su seguro de discapacidad o sus prestaciones de seguridad social.

Según un informe de la OCDE (2006), son demasiados los trabajadores que abandonan permanentemente el mercado de trabajo por problemas de salud y son muy pocos aquellos con una dolencia que les incapacita que trabajan. Afirma que se trata de una tragedia tanto económica como social que se da en prácticamente en todos los países de la OCDE. Este informe indica que el *trabajo* debe situarse en el eje de las políticas de prestaciones por enfermedad y discapacidad. El objetivo de la política debería ser velar por que las personas con discapacidades tengan la oportunidad de participar plenamente en la sociedad y, en particular, en el mercado de trabajo, puesto que son capaces de hacerlo. Declara que los documentos de políticas a menudo se centran en el modo de reducir

el número de personas que reciben prestaciones. Sin embargo, este enfoque político plantea un problema: se olvida de la perspectiva de las propias personas con discapacidades. Las políticas actualmente a menudo prestan un flaco servicio a las personas con discapacidades, puesto que se quedan atrapadas en los márgenes de la sociedad, excluidos del trabajo o marginados en categorías de empleo especiales (idem, pág. 13).

3.5 Apoyos técnicos y personales

La línea divisoria entre los apoyos técnicos, personales e incluso económicas puede ser poco clara. Un perro guía para una persona con una deficiencia visual, ¿es una ayuda personal o técnica? En el contexto del empleo, se trataría más bien de esto último. En cualquier caso, no es tan importante la categoría como el apoyo en sí misma y el papel que desempeña para permitir que una persona con discapacidad ejerza los derechos que le corresponden. Otros apoyos no financieros en relación con el trabajo y el empleo incluyen el apoyo la asistencia para obtener una licencia de conducir especial; tutorías en el lugar de trabajo para facilitar la transición al empleo; apoyo tras la colocación; asistentes personales (que les ayuden, de ser necesario, en la higiene personal o el transporte, por ejemplo); proporcionar lectores para trabajadores con una deficiencia visual, particularmente durante la fase inicial de la formación y/o el empleo; intérpretes de lenguaje de signos o personas que lo utilicen durante las entrevistas o en el lugar de trabajo; servicios de promoción, subvenciones para ayudas personales o prestación de la ayuda directamente (por ejemplo recursos informáticos, indumentaria, libros de texto); dispositivos y aparatos técnicos.

3.6 Sistemas de cuota

A finales de 1923, Alemania, Austria, Italia, Polonia y Francia habían adoptado un sistema de cuota según el cual los empleadores estaban obligados a contratar a mutilados de guerra. Muchos otros países europeos adoptaron también un sistema de cuota después de la Segunda

Guerra Mundial, especialmente por el elevando índice de desempleo entre las personas con discapacidades y el fracaso generalizado de los enfoques basados en medidas voluntarias. Estos sistemas acabaron ampliándose para cubrir a los discapacitados civiles. Se han introducido sistemas de cuota en muchos países de Asia y el Pacífico (China, India, Japón, Mongolia, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia), África (como Etiopía, Mauricio y Tanzania), los Estados árabes (por ejemplo, Kuwait) y en América Latina (como Brasil). Si bien todos los sistemas de cuota exigen que los empleadores contraten un porcentaje mínimo de trabajadores discapacitados, existen diferencias entre los sistemas, en particular en relación con su obligatoriedad y las características y eficacia de las sanciones en caso de un empleador no cumpla con la cuota exigida.

Waddington (1996) clasificó los sistemas de cuota europeos en tres modelos básicos:

- *Recomendaciones legislativas sin sanción*: los empleadores no están obligados a contratar un determinado porcentaje de trabajadores con discapacidades, pero se recomienda que lo hagan. Este sistema se ha utilizado en los **Países Bajos** desde 1986. En virtud de la Ley sobre el empleo de las personas discapacitadas, de 1947, se esperaba que los empleadores públicos y privados con más de 20 trabajadores contrataran a una determinada cantidad de personas discapacitadas. Las personas con discapacidades podían decidir si se registraban o no. La Ley de empleo de trabajadores discapacitados, de 1986, eliminó la exigencia de inscribirse, amplió la cobertura a todos aquellos que recibían prestaciones o pensiones por discapacidad, y se introdujo como objetivo una cuota de entre el 3% y el 5% que pretendía alcanzarse en un plazo de tres años. La cuota era voluntaria y no había sanciones en caso de incumplimiento. En 1989 sólo el 2,2 % de los trabajadores contratados durante más de 15 días eran discapacitados y, en 1992, la cifra había caído al 2 %. El gobierno llegó a la conclusión de que no era viable una política obligatoria para todos los sectores. No obstante, se exigió a todos los empleadores que siguieran conservando un registro de sus empleados discapacitados.

- *Obligaciones legislativas sin sanción efectiva:* un ejemplo de este sistema de cuota lo adoptó el **Reino Unido** después de la Segunda Guerra Mundial. La Ley sobre personas discapacitadas (empleo) de 1944 se ha descrito como la piedra angular de los derechos de los trabajadores discapacitados en el Reino Unido (Doyle 1996). El derecho a desempeñar un empleo ordinario debía lograrse a través de un régimen de cuota que exigía que los empleadores del sector privado con 20 o más empleados tuvieran, al menos, un 3% de trabajadores discapacitados registrados como tal; además, existía un régimen de ocupaciones reservadas, según el cual dos ocupaciones, las de portero de ascensor eléctrico y vigilante de aparcamiento, debían reservarse a personas discapacitadas. No se consideraba delito que un empleador estuviera por debajo de la cuota, pero sí contratar a una persona no registrada cuando se estuviera por debajo de la cuota o cuando, al hacerlo, el empleador cayera por debajo de la cuota sin estar autorizado a una exención. El empleador que incumpliera la ley era susceptible del pago de una multa o de ir prisión por plazo no superior a los tres meses. Esta cuota se abolió en 1996, cuando entró en vigor la Ley sobre discriminación por motivos de discapacidad de 1995. Parece haber un acuerdo generalizado entorno a la idea de que la cuota fracasó en su objetivo de promover el empleo de las personas con discapacidades. No se supervisó su aplicación de manera adecuada (apenas se enjuiciaron diez incumplimientos, aunque en 1993 menos del 20% de los empleadores cumplió la cuota obligatoria) y se autorizaron muchas exenciones y excepciones (Doyle 1996; Waddington 1996; Hyde 2000).
- *Obligaciones legislativas con sanción:* Según Waddington, el sistema de cuota combinadas con tasas es el método que más interés ha suscitado en aquellos países que han intentado introducir o modificar un sistema de cuota en las décadas de 1980 y 1990. Se trata de un sistema según el cual se establecen una cuota y los empleadores concernidos que no cumplan con su cuota obligatoria abonar una multa o una tasa que, habitualmente, va a un fondo de apoyo a las personas con discapacidades.

El sistema de cuota de **Alemania**, que a menudo ha servido como modelo para otros países, se estableció en 1974. En una reforma reciente de la

legislación (*Rehabilitación 2001*), la anterior cuota del 6% para todos los empleadores, públicos y privados, con un mínimo de 16 empleados se redujo al 5% y se aplica a los empleadores con 20 empleados o más (EIRO 2001). En el cómputo, se puede considerar que algunos trabajadores ocupan dos o tres lugares de la cuota, si la oficina de empleo considera que son particularmente difíciles de emplear dado su grado de discapacidad y si las personas con discapacidad están recibiendo formación en la empresa. La legislación se refiere a categorías especiales de personas con discapacidad grave:

- 1) personas gravemente discapacitadas cuya vida laboral se ve especialmente afectada por la gravedad o las características de su discapacidad:
 - a) aquellas que necesitan asistencia especial de manera más que transitoria para lograr un empleo;
 - b) aquellas cuya contratación, dada su discapacidad, conlleva gastos excepcionales más que transitorios para el empleador;
 - c) aquellas cuyo rendimiento es considerablemente menor, como consecuencia de su discapacidad y por un tiempo más que transitorio;
 - d) aquellas cuya discapacidad es atribuible, al menos en un 50%, a trastornos psicológicos o mentales, o que pueden sufrir ataques;
 - e) aquellas que, debido a la gravedad de su discapacidad, no han completado una formación profesional.
- 2) Personas gravemente discapacitadas que han cumplido los 50 años.

La Oficina de Empleo Federal supervisa el cumplimiento de este régimen. Se pueden imponer multas si no se cumplen con la cuota obligatoria. En 2004, la tasa media de empleo alcanzó el 4,1%. De los empleadores sujetos a este régimen en 2004, el 21% cumplió con la cuota obligatoria o la superó; el 51% la cumplió parcialmente, mientras que el 30% no había empleado a ninguna persona gravemente discapacitada (Bundesministerium 2007).

Los fondos obtenidos a través del sistema de cuota combinada con tasas se usan exclusivamente para promover la readaptación y el empleo de las

personas gravemente discapacitadas. Se ofrecen subvenciones, por ejemplo para que los empleadores que superan la cuota obligatoria puedan asumir los costes adicionales, por ejemplo, los de adaptar los lugares de trabajo o facilitar formación especial. A menudo esa tasa se ve como un impuesto adicional que deben pagar los empleadores, sobre todo durante períodos económicos difíciles, y sigue resultando una opción más atractiva que la contratación.

En **Francia** existe un sistema de cuota similar. En virtud de la legislación de 1987, todo empleador público y privado con 20 o más empleados, un 6% deben ser personas con discapacidades. Este 6% obligatorio se introdujo paulatinamente, comenzando con 3% en 1988, hasta alcanzar el 6% en 1991. Determinadas categorías de trabajadores discapacitados se computan como 1,5; 2 ó 2,5 individuos. Las empresas pueden cumplir con su obligación:

- empleando directamente a personas discapacitadas beneficiarias de esta ley;
- subcontratando al sector de empleo protegido;
- firmando acuerdos (negociados entre las asociaciones de empleadores y de empleados) para promover empleo de personas discapacitadas;
- pagando una contribución a la AGEFIPH, un organismo mixto para la gestión de los fondos de integración para personas discapacitadas.

Según un informe de 1996 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en 1994, el 62,8% de los empleadores cumplieron con su obligación pagando simplemente la tasa; un 19,8% a través de subcontratos y tasas; y el 12,4 % sólo con subcontratos (citado en Thornton y Lunt, pág. 98). En 1998, algo más de la mitad de todas las empresas con 20 empleados o más cumplían con su obligación en la materia contribuyendo al fondo (CE 2000, pág. 89). En 1997, el índice de empleo de los trabajadores discapacitados en las empresas concernidas por la ley, era del 4 % (3 % en el sector público). Este resultado condujo al gobierno al lanzamiento, a través del AGEFIPH, de un programa excepcional de 3 años (1999-2001), centrado especialmente en el desempleo juvenil y de larga duración.

El régimen de cuota de **Austria** obliga a las empresas con más de 25 empleados a contratar a una persona con alguna discapacidad por cada 25 trabajadores. Si una empresa contraviene esa regla, ha de pagar una compensación mensual a la Oficina Federal de Asuntos Sociales por cada puesto que no esté ocupando una persona con discapacidad. Esos fondos se reservan para servicios a empleados que reciben una subvención (personas discapacitadas en más del 50%) o para empleadores que contratan a estos empleados.

En **Japón** se introdujeron tras la Segunda Guerra Mundial medidas sistemáticas para promover el empleo de personas con discapacidades, al entrar en vigor, en 1947, la Ley sobre seguridad sobre el empleo. En 1960 se implantó un sistema de cuota pero sin disposiciones obligatorias. El incumplimiento, en particular por parte de las mayores organizaciones, condujo a la introducción, en 1976, de un sistema de cuota obligatorio, así como de un sistema de tasas y subvenciones. La cuota es del 1,8% para las empresas privadas y del 2,1% para los organismos gubernamentales locales y nacionales. En el cómputo, se permite que las personas gravemente discapacitadas cuenten el doble. Se impone una tasa a las empresas que no alcanzan su cuota; los fondos así obtenidos se revierten en forma de subvenciones a las empresas que contratan a más trabajadores discapacitados de los que les correspondería en función de su cuota y también se usan para sufragar instalaciones nuevas o adaptadas a los trabajadores con discapacidades.

Rumania utiliza un sistema de cuota combinadas con tasas para las organizaciones de más de 100 empleados. Las tasas se aplican a aquellos empleadores que no contraten al menos a un 4% de personas con discapacidades.

En **Hungría** se aplica una cuota del 5%, pero la mayoría de empleadores opta, en cambio, por pagar la «contribución a la rehabilitación».

En **Mauricio**, las organizaciones de 35 empleados o más deben reservar al menos un 3% de los puestos para personas con discapacidades. Los empleadores que no lo hacen, deben pagar una contribución pecuniaria a un fondo designado, de lo contrario son susceptibles de penas de prisión.

También han introducido regímenes de cuota la **República Checa, Lituania, Eslovaquia** y la **Federación Rusa** (OIT, 2004a).

3.6.1 Comentario

Waddington (1996) en su análisis de las premisas subyacentes a los sistemas de cuota en Europa, afirma que dichos sistemas se basan en la creencia de que, sin algún tipo de intervención legislativa, las personas con discapacidades no alcanzarían ni siquiera el porcentaje especificado dentro la fuerza de trabajo:

Las cuotas se basan en dos premisas relacionadas: (i) los empleadores no contratarán a un muchas personas discapacitadas a menos que se les exija que lo hagan y (ii) la mayoría de las personas discapacitadas no están en medida de competir en igualdad de condiciones con las personas no discapacitadas por un puesto de trabajo ni de ganar por méritos propios. En pocas palabras, se parte de la premisa de que las personas discapacitadas son menos válidas y menos productivas y que, para que dicha fuerza de trabajo se integre en el mercado de trabajo competitivo, debe obligarse a su contratación, y a veces, incluso, compensarse económicamente por hacerlo. Muchos empleadores, inspirados por la legislación, han interiorizado esas premisas. Esto se refleja en el hecho de que muchos empleadores son reticentes ante la idea y las obligaciones del régimen de cuota y, a menudo, pagan para «librarse» de su obligación, cuando está permitido y optan por contratar a trabajadores que, en su gran mayoría, no sean discapacitados. La historia de los sistemas de cuota europeos demuestra claramente que un sistema de empleo que se basa en la idea de que los trabajadores protegidos son inferiores no permitirá lograr éxitos significativos y permanentes, ya que los empleadores intentarán eludir su obligación de contratar a tales trabajadores (pág. 71).

Un estudio reciente de la Comisión Europea, que examinó las políticas de empleo para personas discapacitadas en 18 países industrializados, no encontró ningún ejemplo de sistema de cuota que hubiera alcanzado sus

objetivos. Si bien reconoce los argumentos de que los sistemas de cuota generan recursos mediante las multas y tasas que pueden utilizarse para apoyar otras medidas de generación de empleo y que, en algunos casos, pueden no existir suficientes personas discapacitadas para que los empleadores cumplan con su cuota, el estudio concluye que resulta evidente que, en la mayoría de los países, está cambiando la tendencia y se están alejando de los sistemas de cuota, incluso abandonándolo por completo (como en el **Reino Unido**), en favor de otras medidas (apoyo activo al empleo de las personas y/o leyes antidiscriminatorias más estrictas) para que tengan más visibilidad y peso (pág. 207).

3.7 Legislación antidiscriminatoria

Algunos países europeos, tales como **Dinamarca, Finlandia y Suecia**, y otros como **Australia, Canadá, Estados Unidos** y los **Sudáfrica**, no introdujeron sistemas de cuota y decidieron, en su lugar, mejorar la formación y la readaptación profesionales y fortalecer el enfoque basado en iniciativas voluntarias de los empleadores. Además, como resultado de la mayor presión ejercida por parte de las personas con discapacidades y las organizaciones que las representan cada vez más países han optado por la promulgación de leyes antidiscriminatorias, inspirándose muchos de ellos en la experiencia de **Estados Unidos** y su promulgación, en la década de 1960, de las leyes sobre derechos civiles.

Quizás el cambio más radical que se ha producido en el campo del empleo para personas con discapacidades ha sido justamente esta tendencia hacia la promulgación de legislación antidiscriminatoria. Como los sistemas de cuota y otros regímenes auspiciados por el gobierno, la legislación antidiscriminatoria implica que son necesarias medidas específicas para promover el empleo de las personas discapacitadas. Sin embargo, a diferencia de las cuotas, tal legislación establece que las personas con discapacidades son capaces de competir por empleos por sus propios méritos, siempre y cuando el entorno no los discrimine por su discapacidad.

La legislación antidiscriminatoria no es algo nuevo. En Europa hace decenios que existen leyes para promover la igualdad de oportunidades en el

empleo y de salario para las mujeres y hay leyes similares en muchos países para proteger los derechos de las personas independientemente de su origen racial, etnia o religión. Uno de los motivos por los que se tardó tanto tiempo en promulgar legislación antidiscriminatoria en relación con las personas discapacitadas puede haber sido la falta de medios colectivos para defender esta causa.

En el año 2000, un informe señalaba que más de 40 de los 189 Estados miembros de Naciones Unidas habían adoptado algún tipo de legislación antidiscriminatoria con relación a las personas con discapacidades (Degener y Quinn 2000). Sería difícil comparar las distintas leyes, dados los diferentes sistemas jurídicos y contextos históricos, económicos y políticos de los países en cuestión; sin embargo, podemos observar que un número creciente de países ha promulgado legislación en ese sentido y que, la mayoría, la adoptó en la década de 1990. Los siguientes ejemplos nacionales, en absoluto exhaustivos, se presentan para ilustrar la variedad de enfoques ante esta cuestión.

3.7.1 Australia

Australia tiene tanto legislación nacional como estatal en materia de discriminación contra las personas con discapacidades. La Ley de la Mancomunidad sobre discriminación por motivos de discapacidad, de 1992, está por encima de la legislación nacional y prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad en el trabajo y el empleo, así como en otros ámbitos, como la educación. La ley la gestiona un comisionado encargado específicamente de esta cuestión perteneciente a la Comisión de igualdad de oportunidades y derechos humanos que investiga quejas sobre discriminación. La ley de 1992 habilita a las organizaciones a que elaboren planes de acción que identifiquen las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidades en esa organización y establezcan políticas y programas con un calendario para tratarlos. Las ventajas de dotarse de un Plan de Acción sobre discapacidad son tres: demuestra el compromiso en favor de principios antidiscriminatorios; puede ayudar a la Comisión de Igualdad de Oportunidad y Derechos Humanos si se le presenta una queja contra una organización; y proporciona una herramienta para el cambio.

3.7.2 Austria

La Ley federal sobre igualdad de las personas con discapacidades, que entró en vigor en enero de 2006, establece que debe darse un trato igualitario y no discriminatorio a las personas con discapacidades en todos los ámbitos de la vida.

3.7.3 Brasil

La Constitución Federal de Brasil, de 1988, prohíbe explícitamente toda clase de discriminación en la contratación o en los salarios de las personas con discapacidades (Art. 7). La ley núm. 7853/89 sobre los derechos de las personas con discapacidades garantiza a las personas con discapacidades el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, incluido el derecho al trabajo. Esta ley establece que la discriminación en el empleo o en el trabajo de una persona por su discapacidad constituye un delito punible.

3.7.4 Canadá

Las medidas antidiscriminatorias en Canadá adoptan dos formas legislativas. El artículo 15 de la Carta de derechos y libertades de 1982 garantiza a todos los individuos, sin discriminación, el derecho a la misma protección y las mismas prestaciones de la ley y menciona la discriminación por motivos de discapacidad física o mental. La ley canadiense de derechos humanos de 1985 prohíbe ciertas prácticas discriminatorias, e incluye la discapacidad entre los motivos. Tanto la ley como la carta permiten (pero no exigen) acciones positivas para contrarrestar las desventajas. Si bien la ley no requería, en un primer momento, que un empleador hiciera ajustes razonables para permitir que la persona discapacitada pudiera satisfacer los requisitos del puesto de trabajo, se introdujo una enmienda en 1998 que preveía la obligación de realizar tales adaptaciones:

El deber de adaptación se refiere a la obligación del empleador, del proveedor de un servicio o de un sindicato de tomar medidas para suprimir la desventaja de los empleados, los empleados potenciales o los clientes que resulta de una regla, una práctica o una barrera física que repercute, o pueda repercutir, negativamente en individuos o grupos protegidos por la Ley canadiense de derechos humanos, o que la Ley de igualdad en el empleo identifique como grupo.

La Ley canadiense de derechos humanos establece que deben realizarse adaptaciones para dar respuesta a las necesidades especiales de una persona perteneciente a un grupo cuya discriminación está prohibida, a menos que el empleador o el proveedor del servicio puedan probar que hacerlo les pondría en una situación excesivamente difícil.

El segundo tipo de medida legislativa, la Ley de igualdad en el empleo, de 1995, exige medidas activas para contrarrestar las desventajas, entre ellas realizar ajustes razonables. Las personas con discapacidades se mencionan específicamente en la ley.

3.7.5 *Costa Rica*

La ley núm. 760 relativa a la igualdad de oportunidades para personas con discapacidades prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad en los casos siguientes en relación con el empleo y al trabajo: el uso de procedimientos de contratación que no se hayan adaptado o no tengan en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas que buscan empleo; la introducción de requisitos adicionales a los habituales, en relación a la contratación de personas con discapacidades; y el que no se emplee a una persona por su discapacidad.

3.7.6 *Etiopía*

La Proclamación del derecho al empleo de las personas discapacitadas (Proclamación núm. 101/994 del 26 de agosto de 1994) aspira a proteger los derechos de las personas discapacitadas a una formación, un salario y oportunidades de empleo adecuados, y a acabar con todo tipo de discriminación en el lugar de empleo. Los artículos 3 y 4 se refieren a la manera de promover las oportunidades de empleo para personas discapacitadas en el mercado de trabajo competitivo. Establece que ningún criterio de selección hará referencia a la discapacidad del candidato y que se proporcionará a la persona discapacitada el equipo necesario para que pueda realizar su tarea. El artículo 6 subraya:

Toda persona discapacitada cuyos derechos se vean afectados por la incumplimiento de las disposiciones de esta Proclamación y las reglamentaciones y directivas promulgadas en aplicación de ésta podrá presentar su queja ante el órgano instituido por la ley para conocer de los conflictos laborales.

3.7.7 Alemania

El Libro noveno del Código Social, de 2001, prohíbe la discriminación en el empleo contra las personas con discapacidades graves (Artículo 81 (2)). La ley sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades, de 2002, tiene por objeto prevenir y erradicar la discriminación a la que se enfrentan las personas con discapacidades y les concede los mismos derechos a participar en la vida social y laboral. Esta ley se aplica a los organismos federales y a los órganos estatales que ejecutan la ley federal. No se refiere directamente a las empresas del sector privado, aunque éstas pueden entablar acuerdos de cooperación con organizaciones de discapacitados para promover la accesibilidad y otras medidas positivas (Degener 2004).

3.7.8 Mauricio

La Ley de Mauricio sobre empleo y formación de las personas discapacitadas, de 1996, contiene una disposición antidiscriminatoria que tipifica como delito el que un empleador discrimine a cualquier persona discapacitada al anunciar un puesto de trabajo y realizar la contratación para este, así como al determinar o adjudicar los salarios, jornales, pensiones y otros asuntos relativos al empleo. Todo empleador que discrimine contra una persona discapacitada podrá ser castigado al pago de una indemnización o a una pena de prisión. En virtud de esta Ley, ninguna persona discapacitada será empleada en un trabajo que no sea adecuado por las características de su discapacidad.

3.7.9 Filipinas

La Carta Magna de las Filipinas sobre personas discapacitadas de 1972

prohíbe la discriminación en el empleo contra las personas con discapacidades:

Ninguna entidad, ya sea pública o privada, discriminará a una persona discapacitada cualificada, por motivos de su discapacidad en los procedimientos de solicitud de empleo, contratación, promoción, despido, remuneración, formación para el empleo y otros términos, condiciones y privilegios del empleo.

La Carta Magna establece un listado detallado de los actos de discriminación que quedan prohibidos:

- a) limitar, segregar o clasificar a un discapacitado que solicita empleo de tal manera que afecte adversamente sus oportunidades en el trabajo;
- b) emplear normas de calificación, pruebas de empleo u otros criterios de selección que marginen a una persona discapacitada, a menos que se demuestre que dichas normas, pruebas u otros criterios de selección están relacionados con el puesto de trabajo en cuestión y sean coherentes con las necesidades de la empresa;
- c) utilizar normas, criterios o métodos de administración que:
 - tengan un efecto discriminatorio sobre la base de la discapacidad; o
 - perpetúen la discriminación de otros que están sujetos a un control administrativo común;
- d) establezcan pagos inferiores, en los salarios, jornales u otras formas de remuneración y prestaciones adicionales a un empleado discapacitado cualificado en función de su discapacidad, en comparación con el importe que por derecho recibiría una persona no discapacitada que realizara la misma tarea;
- e) favorecer a un empleado no discapacitado frente a un trabajador discapacitado cualificado en la promoción, las oportunidades de formación, las becas de estudio y escolaridad, únicamente por su condición de discapacitado;
- f) reasignar o transferir a un empleado discapacitado a un puesto o tarea que no puede desempeñar por su discapacidad;

- g) despedir a un empleado discapacitado o interrumpir sus servicios por motivo de su discapacidad, a menos que el empleador pueda probar que ésta redundaría en un deterioro en la calidad de la tarea realizada y que ello perjudica a la empresa, siempre y cuando el empleador hubiera intentado previamente realizar ajustes razonables para personas discapacitadas;
- h) no elegir o aplicar de la manera más eficaz pruebas de selección para el empleo que reflejen con precisión las competencias, aptitudes u otros factores de los postulantes o empleados discapacitados a los que se quiere evaluar con dichas pruebas, y que, por el contrario, sólo sirven para poner de manifiesto las potenciales deficiencias sensoriales, manuales o de habla del solicitante; e
- i) impedir a las personas discapacitadas que se afilien a sindicatos u organizaciones similares.

3.7.10 Sudáfrica

La Constitución Sudafricana contiene una Carta de derechos que consagra los derechos de todas las personas del país y reafirma como valores democráticos la dignidad humana, la libertad y la igualdad (Ley núm. 108 de 1996, Cap. 2, cláusula 7). La Cláusula 9, sobre igualdad, que forma parte del capítulo sobre la Carta de derechos, establece que la igualdad incluye el poder gozar plenamente de todos los derechos y libertades, y que ninguna persona puede ser discriminada directa o indirectamente por su discapacidad o por cualquier otro de los motivos especificados. La Cláusula 9 establece asimismo que debe promulgarse legislación nacional para prevenir o prohibir la discriminación injusta.

En 1998 se aprobó la Ley de igualdad en el empleo (núm. 55) para promover el derecho constitucional a la igualdad, eliminar la discriminación injusta en el empleo, garantizar la aplicación de la igualdad de empleo para corregir los efectos de la discriminación y cumplir con las obligaciones de Sudáfrica como Miembro de la OIT. Dicha ley exige que todos los empleadores eliminen de cualquier práctica o política de empleo la discriminación por discapacidad u otros motivos especificados. No se considera

discriminación cuando un empleador toma medidas de acción positiva coherentes con el propósito de la ley o distingue, excluye o prefiere a cualquier persona por los requisitos inherentes del puesto trabajo (capítulo 11, cláusula 6 (2)). La ley de el empleo define las medidas de acción positiva como aquellas medidas diseñadas con el fin de asegurar que personas de los grupos especificados⁸, debidamente cualificadas, tengan las mismas oportunidades de empleo y estén igualmente representadas en todas las categorías y niveles ocupacionales dentro de la fuerza de trabajo de un determinado empleador. La acción positiva debe incluir:

- medidas para identificar y eliminar las barreras al empleo que afectan adversamente a las personas de los grupos especificados;
- medidas para aumentar la diversidad en el lugar de trabajo, basándose en el principio de igual dignidad y respeto;
- ajustes razonables para personas de los grupos especificados con el fin de asegurarse de que gozan de las mismas oportunidades y están representadas equitativamente en la fuerza de trabajo de un empleador en todas las categorías y niveles ocupacionales. Esto puede incluir el conceder un trato preferencial o fijar una cifra como objetivo, pero excluyendo las cuotas (ídem, cláusula 15).

La ley define «ajuste razonable» como cualquier modificación o ajuste a un empleo o al entorno de trabajo que permita que una persona de un grupo especificado tenga acceso al empleo y pueda participar o progresar en éste.

Se exige que los empleadores preparen e pongan en práctica un «plan de igualdad en el empleo» donde se establezcan los objetivos, y el número necesario de trabajadores provenientes de los grupos especificados, siempre que estén adecuadamente cualificados, para lograr una representación equitativa dentro de cada categoría y nivel ocupacionales, los horarios, las estrategias para lograr los objetivos y los procedimientos para el control y el seguimiento de la aplicación del plan.

⁸ incluido el de personas con discapacidades

La discriminación injusta en el empleo por motivos de discapacidad se prohíbe además en la Ley de promoción de la igualdad y de prevención de la discriminación injusta (núm. 4) de 2000. Esta ley establece claramente que la discriminación por motivos de discapacidad incluye también no adoptar las medidas necesarias para adaptarse a las necesidades de una persona con discapacidades y el no identificar o eliminar los obstáculos que injustamente limitan o restringen el derecho de las personas con discapacidades a gozar de igualdad de oportunidades.

3.7.11 Reino Unido

La Ley sobre personas con discapacidades (empleo), de 1944, preveía que el derecho de las personas con discapacidades a un empleo común se alcanzara través de un sistema de cuota, que exigía que al menos un 3% de los trabajadores de empleadores privados con 20 empleados o más fueran discapacitados, y a través del Régimen de Ocupaciones Reservadas, según el cual los puestos de portero de ascensor eléctrico y vigilante de aparcamiento debían reservarse a personas discapacitadas. El sistema de cuota se abolió en 1996 (para más información, véase la sección 3.6), cuando entró en vigor la Ley sobre Discriminación por motivos de Discapacidad, de 1995.

La ley de 1995 contenía disposiciones que prohibían la discriminación contra las personas con discapacidades en relación con el empleo; los bienes, instalaciones y servicios facilitados; y otras cuestiones. También incluía algunas disposiciones relativas a la educación y la accesibilidad del transporte. La Ley de discapacidad y necesidades educativas especiales, de 2001, amplió la ley de 1995 y prohibió la discriminación contra los alumnos que desearan acceder a la educación en centros de enseñanza primaria y secundaria.

El Reglamento de la Ley sobre discriminación por motivos de discapacidad (enmendada), de 2003, que entró en vigor el 1 de octubre de 2004 sirvió para dar curso a los aspectos relacionados con la discapacidad de la Directiva sobre Empleo de la Unión Europea 2000/78/CE (véase la sección 1.30). El Reglamento también introdujo cambios significativos a la ley de 1995, como por ejemplo el que los pequeños empleadores ya no

estuvieran exentos de la aplicación de la Ley y el que se enumerara una serie de ocupaciones que quedaban excluidas de la aplicación de dicha medida como las de policía, bombero y funcionario de prisiones.

La Ley sobre Discriminación por motivos de Discapacidad de 2005 ampliaba y enmendaba la Ley de 1995, de manera que reforzaba y esclarecía la legislación antidiscriminatoria, también en lo referente a las autoridades públicas, el transporte y los órganos de calificación en general.

3.7.12 Estados Unidos

En los Estados Unidos, el sistema de readaptación de las décadas de 1950 y 1960 aún tenía un fuerte componente médico. Para determinar quién tenía derecho al programa, se recurría a un diagnóstico médico, que también establecía efectivamente el proceso de readaptación de los colectivos a los que se destinaba (Menz 1997). Sin embargo, conforme evolucionó el programa, perdió peso la causa u origen de la discapacidad (por ejemplo, heridas de guerra) y la gama de grupos con derecho a seguirlo se amplió durante las décadas de 1960 y 1970. Con la aprobación de la Ley sobre readaptación de 1973 el eje pasó a ser la readaptación profesional y se invirtió considerablemente en infraestructuras que sirvieran ese propósito, así como en talleres protegidos, en centros actividades de día y en la formación de profesionales cualificados en el campo de la readaptación.

Parte de la Ley de 1973 se centra en la eliminación de la discriminación en el empleo, y apunta en particular a los empleadores públicos y a las empresas subcontratadas por el gobierno federal. Los grupos de presión en favor de los discapacitados abogaban no sólo por la aplicación efectiva sino también porque se extendieran las exigencias de la Ley a los empleadores del sector privado.

Con la Enmienda de 1986 a la ley sobre readaptación, la defensa colectiva de esta causa que se había venido desarrollando desde el Movimiento de Derechos Civiles, influyó cada vez más en que se fijaran objetivos nacionales amplios en materia de readaptación:

- el término «readaptación profesional» fue sustituido en gran medida en la Ley por el de «readaptación»;
- la vida independiente se identificó como una opción en sí misma para las personas que no tuvieran metas profesionales en lo inmediato;⁹
- se identificó el empleo subvencionado como un programa específico y se introdujeron requisitos en cuanto a los resultados que se esperaban para las personas más gravemente discapacitadas, con el fin de preparar una programación que se basara en las necesidades:
 - debe elaborarse un plan estatal oficial, que atienda a las necesidades observadas en las personas con discapacidades;
 - para determinar quién tiene derecho a tales programas, deberán tenerse en cuenta las necesidades expresadas por las personas gravemente discapacitadas;
 - debe establecerse un plan de readaptación individualizado, basado en necesidades particulares;
 - para evaluar el programa estatal se tendrá en cuenta en qué medida satisface las necesidades de las personas con graves discapacidades (Menz 1997, pág. 96).

El activismo público y la defensa de esta causa de manera organizada continuaron y culminaron en 1990 con la adopción de la Ley sobre los estadounidenses con discapacidades (ADA, en sus siglas en inglés). Con ella se ampliaba el principio antidiscriminatorio a todos los empleadores privados con 15 o más trabajadores. También prohibía la discriminación por motivos de discapacidad en materia de vivienda, alojamiento público, educación, transporte, comunicación, ocio, instituciones públicas, servicios de salud, votación, y acceso a los servicios públicos.

Para poder beneficiarse de la protección en el empleo prevista en la nueva ley, la persona debe estar cualificada para el trabajo en cuestión. Esto

⁹ La filosofía de la «vida independiente» implica que las personas con discapacidades asuman la responsabilidad y el control de las decisiones que les afectan, permitiéndoles ser personas autosuficientes y participar plena e igualitariamente en la sociedad. El control del programa de readaptación está en manos de los usuarios de sus servicios.

significa que debe ser capaz de realizar las funciones esenciales del empleo, una vez que se hayan realizado los «ajustes razonables», si la persona con discapacidad los necesitara; los «ajustes razonables» son todas aquellas modificaciones o adaptaciones que permiten a la persona discapacitada llevar a cabo las funciones esenciales del empleo. Los empleadores están obligados a realizar tales ajustes, a menos que estos les acarrearán dificultades excesivas.

3.7.13 Viet Nam

La Ordenanza sobre Personas Discapacitadas, de 1998, prohíbe la discriminación en la contratación de personas discapacitadas para empleos administrativos y no empresariales. La Ordenanza, asimismo, prevé desgravaciones fiscales para los empleadores que contraten personas con discapacidades.

3.7.14 Zambia

La Ley núm. 33 sobre personas con discapacidades en Zambia especifica que un empleador no debe tratar a una persona discapacitada de manera diferente a una persona sin discapacidad en los anuncios de puestos de trabajo, la contratación, los términos o condiciones de empleo que se ofrecen, las posibilidades de promoción, los traslados o la formación, o en cualquier otra prestación atinente al empleo. La prohibición contra la discriminación también se aplica a las instituciones de enseñanza. La discriminación, tal como está definida en la Ley, significa:

- tratar a una persona con una discapacidad de manera menos favorable que a una persona sin discapacidad;
- tratar a una persona discapacitada de manera menos favorable que a otra persona discapacitada;
- exigir que una persona discapacitada cumpla con un requisito o condición que pondría en situación ventajosa a una persona sin discapacidades;
- no facilitar los servicios o condiciones diferentes que exigiría esa discapacidad.

3.7.15 Temas clave

Según algunos informes, la legislación antidiscriminatoria que se promulgó en determinados países industrializados hace algunos años no ha sido particularmente eficaz para mejorar la situación de las personas con discapacidades en el ámbito del empleo. Sería útil realizar un estudio que examinara la aplicación, observancia y eficacia de la legislación antidiscriminatoria en relación con el empleo en diferentes países.

3.8 Medidas persuasorias

Además de, o en vez de, las medidas legislativas obligatorias o los sistemas de cuota, existen, en muchos países, medidas no obligatorias basadas en la persuasión y la autorregulación, con el propósito explícito de promover el empleo para las personas con discapacidades.

3.8.1 Campañas de información y concienciación

Las campañas de información y concienciación, organizadas a menudo por órganos gubernamentales, y a veces por grupos de empleadores, pueden consistir, entre otras cosas, en seminarios públicos, publicaciones, artículos en diarios, programas en las radios y televisiones locales y nacionales y sitios en internet. (así ocurre en muchos países, como Bélgica, Canadá, Francia, Japón, Portugal). Las campañas dirigidas por los empleadores en Suecia, por ejemplo, tienen como objetivo el incitar a que se creen oportunidades de trabajo para personas discapacitadas y recalcan que la rentabilidad y la responsabilidad social no son incompatibles.

3.8.2 Premios

Los premios a los empleadores por sus esfuerzos por mejorar las oportunidades de empleo son un reconocimiento a las buenas prácticas y políticas de empleo, y contribuyen a incitar a otros empleadores a que actúen de forma similar (por ejemplo en Australia, Grecia, Hong Kong o Irlanda). Los premios deben otorgarlos un organismo gubernamental o una asociación o red de empleadores

3.8.3 Otras medidas

Las empresas públicas o privadas pueden usar algún símbolo en sus cartas, sobres, avisos y otra documentación de la compañía que indique su compromiso en favor de la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores discapacitados y para mostrar las buenas prácticas de la empresa e incitar a otros (hay ejemplos en Irlanda y Reino Unido). En Bélgica y el Reino Unido se han elaborado *Repertorios de recomendaciones prácticas* para empleadores. En algunos países se ofrece formación para empleadores y empleados en materia de *concienciación acerca de la igualdad de las personas discapacitadas*, a menudo a cargo de organizaciones no gubernamentales en el campo de la discapacidad.

Es difícil evaluar la utilidad de las medidas persuasorias para influir en las actitudes o conductas. El estudio de la Unión Europea sobre políticas de empleo para personas con discapacidades concluía que las organizaciones que se encargan de la discapacidad tienden a creer que los intereses contrapuestos casi siempre menoscaban su eficacia (CE 2000, pág. 209).

3.8.4 Temas clave

Aunque las actitudes expresadas en los estudios de los empleadores puede que no siempre se reflejen en las conductas de éstos, las medidas persuasorias deberían al menos contribuir a una mayor concienciación. Sin embargo, al igual que los regímenes de cuota voluntarios, las medidas persuasorias no pueden remplazar a la legislación ni a otras medidas obligatorias para promover la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadores con discapacidades.

3.9 Gestión de las discapacidades

En los últimos años se ha desarrollado la práctica de la gestión de las discapacidades como medio para facilitar la contratación, el ascenso profesional, la conservación del empleo y la reinserción profesional de las personas con discapacidades. En el lugar de trabajo, la gestión de la discapacidad es un proceso proactivo a menudo integrado en las prácticas de

desarrollo de recursos humanos que promueve la inserción y el avance de las personas con discapacidades, así como estrategias que abarcan una gama de intervenciones en materia de prevención, readaptación y reincorporación segura al lugar de trabajo teniendo en cuenta elementos como las lesiones y discapacidades en el lugar de trabajo. Para llevar a cabo estas estrategias, es necesario un esfuerzo coordinado de representantes de los trabajadores y de la dirección, que asumen una responsabilidad conjunta para tratar cuestiones relacionadas con la discapacidad en el lugar de trabajo.

El Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo de la OIT, adoptado en noviembre de 2001, se elaboró para orientar a los empleadores de todos los sectores y de empresas de todos los tamaños a la hora de adoptar una estrategia positiva en la gestión de asuntos relacionados con la discapacidad en el lugar de trabajo. Si bien el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT se dirige, principalmente, a los empleadores, el documento señala que «los gobiernos juegan un papel esencial a la hora de crear un marco legislativo y de política social propicio y a la hora de ofrecer incentivos para promover las oportunidades de empleo para las personas con discapacidades. Además la participación e iniciativa de las personas con discapacidades es importante para la implementación del repertorio». También se hace hincapié en el papel de las organizaciones de trabajadores. El contenido del Repertorio de recomendaciones prácticas se basa en los principios que sostienen los instrumentos internacionales e iniciativas destinados a promover el empleo seguro y saludable para todas las personas con discapacidades. El repertorio no es un documento jurídicamente vinculante y su objetivo no es reemplazar la legislación nacional, sino que ha de considerarse en el contexto de las condiciones nacionales y aplicarse de conformidad con la legislación y la práctica nacionales (OIT 2002).

3.9.1 Conservación del empleo

El Repertorio de la OIT incluye prácticas recomendadas en relación con los trabajadores que adquieren una discapacidad durante el empleo y abarca aspectos como la política, la evaluación y la readaptación. La prevención, la intervención temprana y la conservación son temas a los que

se presta cada vez más atención en muchos países (Thornton 1998). En muchos casos, el sector de los seguros apoya esas medidas porque la conservación en el puesto de trabajo, en general, resulta menos costosa que si el empleado deja el trabajo. En estudios recientes de las políticas de empleo para personas con discapacidades se identificaron relativamente pocos ejemplos de iniciativas en este sentido, aunque es probable que sea cada vez más importante para los empleadores si puede demostrar su rentabilidad.

Hasta la fecha, un número limitado de países ha promovido activamente la gestión de las discapacidades como estrategia en las políticas nacionales sobre readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas. A este respecto, se pueden citar los ejemplos de Canadá y Estados Unidos.

3.9.2 Gestión de las discapacidades en Canadá

En el año 2000, en Canadá, se lanzó un Repertorio de recomendaciones prácticas para la gestión de las discapacidades. Este instrumento, que contó con el apoyo y la financiación en parte del programa del gobierno federal para las relaciones laborales, y lo elaboró el instituto nacional de investigación y gestión de las discapacidades (NIDMAR, en sus siglas en inglés), ofrece directrices prácticas, criterios clave y resultados esperados para implementar la gestión de las discapacidades. Muchas organizaciones y sus redes, incluidas las organizaciones de empleadores y trabajadores y aquellas de y para personas con discapacidades, están facilitando el acceso al empleo y las oportunidades de conservación de éste y de reinserción profesional para las personas con discapacidades. Entre las medidas se incluyen las declaraciones en el área de las políticas y los servicios de apoyo y asesoramiento.

3.9.3 Gestión de las discapacidades en Estados Unidos

Salvo pocas excepciones, en Estados Unidos por lo general no existen programas estatales o federales que establezcan medidas relativas a la discapacidad de corta o larga duración en caso de enfermedades o

lesiones no profesionales. Este papel lo suelen desempeñar programas financiados por el empleador, el sindicato y/o los empleados. En última instancia, son los empleadores quienes asumen estos pagos de corta y larga duración, así como las indemnizaciones a los trabajadores por lesiones laborales, a través de un aumento en las primas de los seguros. Los empleadores tienen, por lo tanto, un incentivo para reducir estos costos. Esto ha conducido a la introducción de lo que se denomina la «gestión de las discapacidades» que abarca una serie de actividades diseñadas para prevenir las discapacidades y/o minimizar su incidencia sobre los trabajadores y los empleadores. Dichas actividades incluyen:

- programas de seguridad;
- programas de asistencia y de salud del empleado;
- programas de reinserción profesional.

3.9.4 Temas clave

Debería promoverse activamente el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, con miras a una difusión y uso más amplios por parte de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores.

3.10 Mecanismos de consulta

El Convenio núm. 159 de la OIT exige que se consulte a las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, así como aquellas de y para personas con discapacidades en relación con la implementación de la política nacional sobre empleo y readaptación profesional. La Recomendación núm. 168 establece que estas organizaciones también deberían poder contribuir a la formulación de políticas sobre la organización y la prestación de servicios de readaptación profesional y presenta varias recomendaciones acerca de la forma que dicha participación podría adoptar.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, basándose en su estudio de la legislación nacional y en la

información facilitada por los gobiernos, consideró que se celebran diferentes tipos de consultas cada vez en más países (OIT 1998). En algunos países (por ejemplo, Austria, la República Checa, Mauricio, Francia, Suecia o el Reino Unido) se han constituido consejos o comités permanentes en los que participan ODP a las que se consulta acerca de la aplicación de las políticas nacionales. En otros países (por ejemplo, Chile, Chipre, Finlandia, Alemania, Filipinas o Túnez) los tres grupos representativos se encargan, en diferentes órganos, de la formulación o la aplicación de políticas, medidas y programas.

Algunos gobiernos (Australia, Burkina Faso, Grecia o Lituania, por ejemplo) indicaron que se habían creado organismos permanentes para celebrar consultas con los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

En otros países (por ejemplo, Argentina, Costa Rica, Etiopía, Islandia, Surinam, Tailandia o Zambia) parecería que sólo se consulta a las organizaciones de y para personas con discapacidades.

3.10.1 Temas clave

Se debería considerar la readaptación profesional y el empleo para personas con discapacidades como un componente esencial de la política nacional de empleo. Las consultas gubernamentales a este respecto saldrían beneficiadas, sin duda, si contaran con la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores; también si se incluyera a representantes de y para personas con discapacidades. La CDPD reconoce la importancia de las consultas entre los Estados Partes y las organizaciones que representan a las personas con discapacidades para tratar de las cuestiones que afectan a estas últimas, incluidos el trabajo y el empleo (Art. 4(3)). Sin embargo, no se refiere directamente a incluir a las organizaciones de empleadores o de trabajadores en esas consultas. La OIT siempre ha instado a que los gobiernos, a la hora de implantar políticas nacionales sobre readaptación profesional y empleo para personas discapacitadas, consulten con las tres categorías de interlocutores representativos (véase, por ejemplo, el Convenio núm. 159, Art. 5).

3.11 Información, supervisión y evaluación

3.11.1 Información

El Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo (OIT 2002) define a una persona discapacitada como «un individuo cuyas posibilidades de obtener empleo, reintegrarse al empleo y conservar un empleo adecuado, así como de progresar en el mismo, resulten considerablemente reducidas como consecuencia de una disminución física, sensorial, intelectual o mental debidamente reconocida.». Se trata de una definición algo más amplia que la adoptada en el Convenio núm. 159 de la OIT, que ha resistido con éxito al paso del tiempo desde su adopción en 1983. A efectos prácticos, puede entenderse que la definición del Repertorio se aplica a cualquier sección en general de este informe.

Sin embargo, al examinar la legislación sobre discapacidad y las políticas a escala nacional, regional o internacional, no encontramos tanta homogeneidad. Hay grandes divergencias en la definición de discapacidad, no sólo entre países (véase, por ejemplo, OCDE 2000, págs. 194-201) sino también entre programas y ministerios dentro del mismo país (por ejemplo, en Australia y Canadá).

No existen series de datos válidos y fiables, comparables a escala internacional, sobre personas con discapacidades. Esto se ha sido debido, en parte, por la profusión de definiciones utilizadas, pero también por las deficiencias en los métodos empleados para la recopilación de datos. Por lo tanto, las estimaciones sobre el número de personas en edad de trabajar que se clasifican o podrían clasificarse como personas con discapacidades varían según el país, no sólo por las diferencias acerca de qué constituye discapacidad sino también por la variedad de enfoques utilizados para recopilar y compilar tales datos. Estas no son las únicas razones por las que resulta complejo establecer comparaciones entre países. Tal como señala un reciente estudio de políticas de empleo para personas con discapacidades en la Unión Europea, no existen dos países que utilicen sistemas sustancialmente similares. Existen diferencias mayúsculas, además, en casi todos los principales factores que influyen en la estructura y las políticas de empleo y discapacidad (CE 2000).

Las comparaciones entre países pueden ser informativas y útiles, siempre y cuando partan de una base válida. Sin embargo, lo más importante en primer lugar es la pertinencia, características, calidad, fiabilidad y precisión de la información en la que se basa la elaboración de los programas y políticas en cada país. Según recientes investigaciones, parecería que, con notables excepciones (por ejemplo Estados Unidos, Canadá, Reino Unido o Australia, Suecia), los datos que se piden para elaborar, planificar, supervisar y evaluar los programas y políticas son inadecuados y, en muchos casos, sumamente inadecuados.

La mayoría de los países concernidos reconocen las lagunas en la información y admiten que la inadecuación de los datos dificulta la formulación y aplicación de políticas eficaces, y resta peso a esta causa para la asignación de recursos. Muchos países tienen proyectos de mejorar su información estadística sobre el empleo de personas con discapacidades.

En 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas instó a los gobiernos a que cooperaran con la División de Estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de Naciones Unidas en su elaboración continua de indicadores y estadísticas globales sobre discapacidad (ONU 1999). En el Seminario Internacional de las Naciones Unidas sobre Medición de la Discapacidad, en 2001, se convino en que era necesario un trabajo estadístico y metodológico a escala internacional para facilitar la comparación de los datos de los diferentes países en materia de discapacidad. Por consiguiente, la División de Estadística de las Naciones Unidas autorizó a que se constituyera el Grupo de Washington para tratar algunas de las cuestiones identificadas y establecer una serie de elementos de medición de la discapacidad apropiados para utilizarlos en censos, estudios nacionales basados en muestreos y otros formatos estadísticos que usen la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la OMS.

En paralelo con estas actividades, la División de Estadísticas de la OIT, en colaboración con el Programa de discapacidad del Departamento de la OIT de conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad, lanzó un proyecto de análisis de las estadísticas nacionales existentes sobre la situación del

empleo de personas con discapacidades.¹⁰ En el compendio resultante se describen las metodologías que se usan actualmente en 95 países (OIT 2004a). ‘Los resultados muestran que los países se basan principalmente en los censos de población y en las encuestas a las familias para compilar estadísticas, lo que significa que la información en general se recopila cada 5 ó 10 años, o sólo en un momento determinado. Según las respuestas de los países, estas fuentes proporcionan datos pormenorizados sobre la situación en cuanto al empleo y, en general, tienen en cuenta las normas internacionales pertinentes en relación con las estadísticas sobre empleo y desempleo. Se concluyó que las fuentes a menudo utilizan definiciones de discapacidad que proceden de la legislación nacional o que han elaborado las oficinas nacionales de estadística, los ministerios y/o las ONG que se ocupan de la discapacidad; menos del 50% de los países utilizan las normas internacionales pertinentes sobre estadísticas relativas a la discapacidad’ (ídem, resumen, 1ª Parte). Para completar este compendio, la OIT preparó directrices sobre la manera de mejorar la información estadística sobre el empleo de las personas discapacitadas (OIT 2007). Partiendo de los conocimientos en materia de estadísticas sobre trabajo y discapacidad, estas directrices pretenden ser una contribución para establecer descripciones comparables internacionalmente acerca de la situación en el empleo de las personas con discapacidades en países de todo el mundo.

La CDPD reconoce asimismo la importancia de la información y de que ésta se gestione adecuadamente. El artículo 31 insta a los Estados Partes a que recopilen la información apropiada, incluidos datos estadísticos y de investigaciones, que les permita formular e implantar políticas en cumplimiento de la Convención. «En el proceso de recopilación y administración de esta información deberán respetarse las garantías legales establecidas, incluida la legislación sobre protección de datos, a fin de asegurar la confidencialidad y el respeto de la privacidad de las personas con discapacidades, y cumplir con normas internacionalmente aceptadas para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios éticos en la recopilación y el uso de estadísticas’ (Art. 31(1)).

¹⁰Este proyecto está vinculado al proyecto de la OIT ‘El empleo de las personas con discapacidades: el impacto de la legislación» financiado por el Gobierno de Irlanda.

La información recopilada ayudará a evaluar el cumplimiento por parte de los Estados Partes de sus obligaciones en virtud de la Convención, así a identificar y eliminar las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidades en el ejercicio de sus derechos. Los Estados Partes tienen la responsabilidad de difundir estas estadísticas y de asegurarse de que sean accesibles para las personas con discapacidades (Art. 31 (2) y (3)).

3.11.2 Supervisión

La Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) constituye uno de los dos órganos de control encargados de la supervisión periódica del cumplimiento, por parte de los Estados Miembros, de sus obligaciones normativas.¹¹ Los miembros del CEACR, designados por el Consejo de Administración de la OIT para un mandato de tres años renovables, se nombran a título personal y se eligen entre personas imparciales, con competencia técnica e independencia y procedentes de cualquier país del mundo. La CEACR examina los informes periódicos de los Estados Miembros sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones de los Convenios que han ratificado.

Toda Convención de las Naciones Unidas prevé la creación de un Órgano de Supervisión del Tratado para controlar la aplicación por parte de los Estados Partes que hayan ratificado la Convención de que se trate. El proceso tiene sus limitaciones: si bien los Estados están obligados a cumplir con las Convenciones que hayan ratificado, los Órganos de Supervisión carecen de poder conminatorio. Las ONG tienden a apremiar clamorosamente a estos órganos para que sean más proactivos.

La CDPD de 2006 contiene una serie de disposiciones relativas a la aplicación y el seguimiento. Se exige a los Estados Partes que designen uno o más organismos gubernamentales que se encarguen de las cuestiones de aplicación de la Convención y que consideren detenidamente la posibilidad de establecer o designar un mecanismo de coordinación dentro del gobierno para facilitar la adopción de medidas al respecto en diferentes sectores y a diferentes niveles. Los Estados Partes deben dotarse de un

¹¹El otro órgano de control periódico es la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

marco para promover, proteger y supervisar la aplicación. La sociedad civil, en particular las personas con discapacidades y sus organizaciones representativas deben participar plenamente en el proceso de supervisión (Art. 33).

La Convención prevé asimismo que se cree un Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Cada Estado Parte tendrá que presentar al Comité un informe exhaustivo sobre las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a sus obligaciones conforme a la Convención en el plazo de dos años tras la entrada en vigor de la misma para el Estado Parte de que se trate. Posteriormente, los Estados Partes deberán presentar informes ulteriores al menos cada cuatro años y en las demás ocasiones en que el Comité lo solicite. El Comité hará sugerencias y recomendaciones generales sobre el informe al Estado Parte de que se trate. El Secretario General de las Naciones Unidas pondrá los informes a disposición de todos los Estados Partes. Éstos darán amplia difusión pública a sus informes en sus propios países y facilitarán el acceso a las sugerencias y recomendaciones generales sobre esos informes. El Comité puede invitar a organismos especializados y a otros órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las esferas que entren dentro de su ámbito de actividades. El Comité informará cada dos años a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social (ECOSOC) sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y datos recibidos de los Estados Partes (Art. 34 a 39).

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó también el 13 de diciembre de 2006 el Protocolo Facultativo de la CDPD. Todo Estado Parte en la Convención tiene la posibilidad de ser parte en el Protocolo. Todo Estado Parte que ratifique el Protocolo reconoce la competencia del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad a la hora de examinar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas sujetos a su jurisdicción, o en nombre de éstas, que aleguen ser víctimas de la violación por ese Estado Parte de cualquiera de las disposiciones de la Convención. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el Protocolo.

3.11.3 Evaluación

La escasez de datos hace que sea poco menos que imposible la evaluación y supervisión eficaces de los programas (OCDE 1986). Esto resulta particularmente importante suscita preocupación el incremento de los costes de la seguridad social. Por ejemplo, Thornton, en su informe de 1998 sobre estrategias de reinserción profesional y conservación en el empleo, incluye una lista de «asuntos emergentes»:

Los principios de la solidaridad social se están deteriorando rápidamente en los Países Bajos, donde existe una voluntad política y pública cada vez menor para sufragar los elevados costes del sistema relacionado con la discapacidad ... Una respuesta a los costes crecientes de las prestaciones por discapacidad y enfermedad en los Países Bajos y en Suecia ha sido transferir la responsabilidad del Estado hacia las empresas ... tanto para el pago de prestaciones por enfermedad como para la intervención temprana para reducir el ausentismo por enfermedad (pág. 13).

En los Estados Unidos, la Oficina General de Contabilidad criticó el apenas se evaluara, o no se evaluara en absoluto, la eficacia de gran número de programas relacionados con el empleo para personas con discapacidades (Thornton y Lunt 1997, pág. 276). También se ha prestado especial atención en los Estados Unidos al papel de las prestaciones de la seguridad social a la hora de facilitar la reinserción laboral.

El seguro de discapacidad de la seguridad social y los programas de ingresos complementarios garantizados no deberían verse como fuentes de recursos permanentes y exclusivos para las personas con discapacidades. Deberían ser usados, siempre que sea posible, como un escalón en la mejora de la situación económica de una persona (Administración de la Seguridad Social 1994, citado en Thornton y Lunt 1997, pág 277).

Pocos programas relacionados con el empleo para personas con discapacidades parecen haber dado lugar a evaluaciones que podrían utilizarse para abogar por una mejor financiación.

El aumento de solicitudes que compiten entre sí por obtener fondos públicos hace aún más necesario que se evalúen mejor todos los datos. La competencia por los recursos existe, no solamente en el contexto general de las políticas económicas nacionales, sino también entre las propias políticas de discapacidad (por ejemplo, prevención frente a readaptación y frente a igualdad de oportunidades) y dentro del propio ámbito del empleo para personas con discapacidades. Por ejemplo, ¿deberían asignarse los recursos disponibles a la capacitación para todos aquellos que tienen una discapacidad, concentrar la formación en aquellos con más posibilidades de obtener trabajo, o dedicarse a aquellos que más lo necesitan?

La imprecisión propia de programa de evaluación no significa que no deberían llevarse a cabo tales evaluaciones, ni que éstas no deberían utilizarse como guía para las políticas. No hay más alternativa que la de realizar evaluaciones si se quiere que la política que rija en un futuro se base en un examen razonable de los problemas a los que dicha política debe dar respuesta.

Temas clave y plan de acción

4.1 Introducción

A pesar de la proliferación en todo el mundo de leyes y de otros instrumentos internacionales, regionales y nacionales, las personas con discapacidades siguen siendo víctimas de la discriminación y se les niegan sus derechos en el ámbito del empleo. Las estadísticas disponibles señalan que la tasa de inactividad de los trabajadores con discapacidades tiende a ser el doble o más que la de otros trabajadores. Los trabajadores con discapacidades se concentran, generalmente, en trabajos poco cualificados y remunerados, y no están adecuadamente representados en niveles superiores. Los problemas de accesibilidad física son comunes, lo que a menudo refleja, entre otras cosas, actitudes negativas o prejuicios en el mercado laboral. La doble discriminación de las mujeres con discapacidades (a veces triple, como consecuencia de la pobreza) es una afrenta clara a la dignidad humana y una negación de los derechos humanos y debería haberse de manera prioritaria desde hace mucho tiempo. Si las medidas contenidas en los actuales tratados internacionales se aplicaran adecuadamente, se conseguiría plena participación e igualdad. No hay país que no requiera una importante política o iniciativa programática.

4.2 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)

Todos los instrumentos internacionales de derechos humanos protegen los derechos de las personas con discapacidades al consagrar los principios de igualdad y no discriminación. Elaborar una convención específica sobre la discapacidad no consistía, y no consiste, en crear nuevos derechos. La nueva Convención:

- reitera, refuerza y actualiza derechos que figuran en otros instrumentos internacionales;
- confirma que todos esos derechos se aplican a las personas con discapacidades;
- supone un nuevo impulso y apremio para que los estados enmienden o deroguen las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que discriminan a las personas con discapacidades y adopten

legislación y otras medidas apropiadas para el ejercicio de los derechos que contiene la Convención;

- prevé la creación de un Comité específico sobre los derechos de las personas con discapacidades para supervisar el cumplimiento de la Convención;
- prevé que en el Comité participen expertos con discapacidades;
- obliga a los Estados Partes a celebrar «consultas *estrechas* y a colaborar *activamente* con las personas con discapacidades... a través de las organizaciones que las representan» durante la elaboración y la aplicación de leyes y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad (Art. 4(3), cursiva añadida);
- cuenta con un Protocolo Facultativo que aborda las quedas individuales o de grupos y contempla un procedimiento de investigación;
- se elaboró a través de un proceso abierto, transparente y consultivo, durante el cual las personas con discapacidades, las organizaciones que las representan y otra partes interesadas pudieron participar significativamente y a un nivel muy superior al de nunca antes;
- ayudó a una nueva y mayor concienciación, en primer lugar entre las propias personas con discapacidades, sobre los derechos de las personas con discapacidades;
- ha generado un mayor reconocimiento del papel de las ONG del campo de la discapacidad a escala nacional e internacional; y
- permite potencialmente mantener el impulso que se alcanzó en su proceso de elaboración, ya que se introdujeron una serie de disposiciones para su aplicación, incluida la obligación de los Estados Partes de designar uno o más organismos gubernamentales encargados de la coordinación de las cuestiones relativas a la aplicación de la Convención y la de establecer uno o varios mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención, teniendo en cuenta los principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales independientes de protección y promoción de los derechos humanos que ya existen en muchos países.

4.3 Plan de acción, centrado especialmente en las cuestiones relativas al trabajo y el empleo

La CDPD ha ayudado a replantear las medidas fundamentales que deben figurar en el plan de acción para luchar contra la discriminación y promover la inclusión.

La lista de obligaciones en la CDPD es completa, pero no exhaustiva (ACNUDH 2007). Existen otras cuestiones conexas que deberían incluirse en el plan de acción, como el papel consultivo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores cuando se aborden asuntos relacionados con el trabajo y el empleo de las personas con discapacidades, cuestiones específicas relacionadas con el desarrollo y el modo en que los instrumentos de los derechos humanos podrían utilizarse más eficazmente en el contexto de la discapacidad.

4.3.1 Entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas y del Protocolo Facultativo

La CDPD se abrió a la firma de los Estados y las organizaciones de integración regional el 30 de marzo de 2007. Para ser vinculante, la Convención requiere la ratificación de los Estados signatarios y a la confirmación oficial de las organizaciones de integración regional signatarias. Cualquier Estado u organización de integración regional que no la haya firmado puede adherirse. Para que la CDPD entre en vigor, son necesarias, como mínimo, veinte ratificaciones y/o adhesiones. Esta responsabilidad incumbe principalmente a los Estados. La prioridad en un primer momento es llegar a esa cifra.

Para que entre en vigor la CDPD debe llevarse a cabo todo un proceso, a escala nacional e internacional, que empieza con la firma y ratificación del tratado por parte de los Estados, lo que les compromete a promover y velar por el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para las personas con discapacidades dentro de sus respectivas jurisdicciones, sin discriminación de ningún tipo como consecuencia de su discapacidad.

El Protocolo Facultativo requiere un proceso de ratificación similar. Sin embargo, una vez que haya entrado en vigor la CDPD, bastan diez ratificaciones y/o adhesiones para que el Protocolo Facultativo entre en vigor.

4.3.2 Medidas de concienciación

Sólo se conseguirá progresar verdaderamente si se informa a todas las partes interesadas acerca de la CDPD, de manera que todos sepan y entiendan sus derechos y responsabilidades de conformidad con ésta. Los Estados Partes en la CDPD se comprometen a adoptar medidas *inmediatas, efectivas y apropiadas* para concienciar a toda la sociedad. Entre ellas está el *iniciar y mantener* campañas públicas de sensibilización diseñadas, entre otras cosas, para promover el reconocimiento de las aptitudes, méritos y competencias de las personas con discapacidades y de sus contribuciones en el lugar de trabajo y el mercado laboral. Otros órganos, como las ONG nacionales e internacionales en el ámbito de la discapacidad y las instituciones de derechos humanos, tienen un importante papel que desempeñar en este proceso.

4.3.3 Papel de las organizaciones que representan a las personas con discapacidades

Los Estados Partes, a la hora de elaborar, aplicar y supervisar la legislación y las políticas para aplicar la CDPD y en otros procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que afectan a las personas con discapacidades, incluida la concienciación, tendrán que consultar estrechamente y implicar activamente a las personas con discapacidades a través de las organizaciones que las representan.

Las organizaciones nacionales que representan a las personas con discapacidades tienen un papel clave que desempeñar en el proceso de aplicación de la CDPD. Dado que ésta es, en muchos aspectos, más compleja que el proceso de redacción, los respectivos gobiernos tienen que asegurarse de que se consulta estrechamente y se implica activamente a las personas con discapacidades y de que éstas tienen, o están en medida de adquirir, las competencias, conocimientos y pericia necesarios para que

las consultas y su participación en el proceso sean significativos y abarquen toda una gama de cuestiones políticas y programáticas, incluidas las relativas al trabajo y el empleo.

4.3.4 Marco de aplicación

Desde el principio los Estados Partes deben tener presente su obligación de designar a uno o más organismos gubernamentales que actúen como eje para tratar las cuestiones relativas a la aplicación de la CDPD y prestar la debida atención al establecimiento o designación de un mecanismo de coordinación dentro del gobierno para facilitar la adopción de medidas conexas en diferentes sectores, incluido el trabajo y el empleo, y a diferentes niveles.

También se insta a los Estados Partes a que establezcan un marco, que incluya uno o más mecanismos independientes, según proceda, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la CDPD. Deberá determinarse claramente qué responsabilidad incumbe a tales mecanismos al tratar cuestiones de trabajo y empleo. La sociedad civil, en particular las personas con discapacidades y las organizaciones que las representan, deben implicarse y participar plenamente en el proceso de supervisión.

4.3.5 Medidas legislativas y de otra índole

Los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo y de otra índole para que se ejerzan los derechos reconocidos en la CDPD y para que se modifiquen o deroguen las medidas que constituyan una discriminación. Esas medidas deberían, entre otras cosas:

- prohibir la discriminación por motivos de discapacidad en todas las cuestiones relativas a cualquier tipo de empleo, condiciones de contratación y despido, permanencia en el empleo, ascenso en la carrera profesional y condiciones de trabajo seguras y saludables;

- proteger los derechos de las personas con discapacidades, en pie de igualdad con los demás, a tener condiciones de trabajo justas y favorables, incluida la igualdad de oportunidades y de remuneración por un trabajo de igual valor, y a condiciones de trabajo seguras y saludables, lo que incluye la protección frente al acoso y la reparación en caso de agravio;
- velar por que las personas con discapacidades puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales en las mismas condiciones que los demás trabajadores;
- permitir que las personas con discapacidades tengan un acceso efectivo a los programas generales de orientación profesional y técnica, a los servicios de colocación y a la formación profesional;
- promover las oportunidades de empleo y de ascenso en la carrera profesional para las personas con discapacidades en el mercado de trabajo, así como la ayuda para buscar, obtener y conservar un empleo y reincorporarse a éste;
- promover las oportunidades de trabajo por cuenta propia, el desarrollo del espíritu empresarial, la creación de cooperativas y la apertura de un negocio propio;
- emplear a personas con discapacidades en el sector público;
- promover el empleo de las personas con discapacidades en el sector privado a través de las políticas y medidas apropiadas, lo que puede incluir programas de acción positiva, incentivos y otras medidas;
- asegurarse de que en el lugar de trabajo se llevan a cabo ajustes razonables para las personas con discapacidades;
- promover la adquisición por parte de las personas con discapacidades de experiencia laboral en el mercado de trabajo competitivo; y
- promover programas de readaptación profesional, de conservación en el puesto de trabajo y de reincorporación al empleo para personas con discapacidades.

Muchos países tienen ya legislación antidiscriminatoria para proteger los derechos de las personas con discapacidades en relación con el empleo. A menudo se ha puesto en tela de juicio el cumplimiento de tal legislación y

su eficacia para mejorar la situación en el empleo de algunas personas discapacitadas. Al hacer frente a sus responsabilidades en virtud de la CDPD, los Estados Partes quizás deban reexaminar y evaluar con espíritu crítico la legislación existente y enmendarla en consecuencia.

4.3.6 Incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad

El término «incorporación» a menudo se ha aplicado a medidas únicas como el transferir la responsabilidad gubernamental en materia de formación profesional de las personas con discapacidades de un ministerio específico al ministerio encargado de la formación y del mercado laboral en general. A la luz del objetivo de la plena inclusión y participación en la sociedad, la incorporación implica que las cuestiones relativas a la discapacidad se tengan debidamente en cuenta a la hora de elaborar cualesquiera políticas y programas y en los procesos y estructuras diseñadas para implantarlas. Tal es la intención del artículo 4.1 (c) de la CDPD, que impone esta obligación general a los Estados Partes. Debería realizarse un esfuerzo mancomunado para documentar las buenas prácticas en materia de incorporación de la dimensión de la discapacidad en los diferentes sectores y para difundir ampliamente esta información.

4.3.7 Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad

En elemento esencial del proceso de supervisión previsto en la CDPD es el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Éste desempeñará un papel importante a la hora de examinar y dar respuesta a los informes de los Estados Partes y al presentar informes, a su vez, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y ECOSOC. El Comité, en el momento en que entre en vigor la Convención, se compondrá de 12 expertos, que pueden llegar a ser 18 cuando haya 60 ratificaciones o adhesiones más. Los Miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes. La Convención incluye prescripciones específicas acerca del carácter representativo de los Miembros del Comité y las personas discapacitadas y otras partes interesadas deberán velar porque se respeten. Desde la perspectiva del plan de acción, cabe señalar que la elección inicial se celebrará a más tardar en el plazo de seis meses tras la fecha de entrada en vigor de la Convención.

Una disposición importante, y potencialmente muy valiosa para promover la aplicación efectiva de la Convención y alentar a la cooperación internacional, autoriza a los organismos especializados y demás órganos de las Naciones Unidas a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la Convención que atañan a su mandato. El Comité podrá asimismo invitar a esos órganos a que proporcionen asesoramiento y presenten informes. El Comité consultará, según proceda, con otros órganos pertinentes instituidos en virtud de tratados internacionales de derechos humanos.

4.3.8 *La cuestión de los recursos*

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos destacó el peso de la cuestión de los recursos en el contexto de la aplicación de la Convención.

La Convención reconoce la escasez de recursos de muchos Estados que les dificulta el poder hacer frente a las obligaciones de algunas disposiciones, como «facilitar un ajuste razonable» y lograr de manera progresiva el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. El «ajuste razonable» y el «logro progresivo» son elementos prácticos que ponen de manifiesto los retos que plantea el mundo real a la hora de aplicar efectivamente los tratados de derechos humanos. Algo muy importante es que la Convención evita sobrecargar a los Estados, los empleadores y otras personas con responsabilidades al reconocer que no puede ser ilimitado el deber de asegurar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidades. Los Estados con diferentes niveles de desarrollo o que se enfrentan a diferentes circunstancias económicas pueden así proporcionar distintos niveles de ayuda y protección para las personas con discapacidades o pedir más tiempo para lograr la plena eliminación de algunas barreras u obstáculos con los que topan las personas con discapacidades, sin incumplir por ello sus obligaciones en materia de derechos humanos.

No obstante, los conceptos de «ajuste razonable» y de «logro progresivo» no despojan las obligaciones en materia de derechos humanos de su contenido significativo. De hecho, muchas de las

obligaciones reconocidas en la Convención tienen un efecto inmediato y no permiten que se demore ni un día más el progresar con firmeza hacia un mayor respeto y protección de los derechos de las personas con discapacidades; tanto facilitar los ajustes razonables como lograr de manera progresiva el ejercicio de los derechos, requiere medidas específicas, independientemente de las limitaciones de recursos que pueda tener un país. A este respecto, los Estados deben adoptar medidas para acercarse al pleno ejercicio de esos derechos a través, por ejemplo, de planes de acción delimitados en el tiempo para tratar aspectos sociales clave, que se centren adecuadamente en las personas con discapacidades que han sufrido marginación y discriminación. Tales planes deberían velar por que se financie de manera adecuada y conmensurada la protección de los derechos humanos y por que los fondos existentes se utilicen eficaz y eficientemente. Además, los Estados están obligados a pedir ayuda a la comunidad internacional cuando pueda necesitarla. Al mismo tiempo, aquellos que estén en medida de ayudar deberán dar prioridad a los derechos de los más vulnerables.

Cuando los Estados no faciliten los «ajustes razonables» o «el logro progresivo», los individuos deberían contar con procedimientos de reclamación. Si a un estudiante con discapacidad un centro educativo le deniega un ajuste razonable,... si se despiden o no se contrata a una persona cuya discapacidad puede suplirse con un ajuste razonable en el lugar de trabajo se están incumpliendo manifiestamente las obligaciones inmediatas. Deberían preverse recursos judiciales y de otra índole para tratar todas las violaciones de derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, para todas las víctimas, incluidas las personas con discapacidades (ACNUDH 2007).

4.3.9 Consulta con organizaciones representativas de empleadores y trabajadores

Los Estados Partes de la Convención de Naciones Unidas están obligados a consultar con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad a la hora de elaborar y aplicar leyes y políticas para hacer

efectiva la Convención, incluido en materia de trabajo y empleo. El Convenio núm. 159 de la OIT exige que los Miembros consulten a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, así como a las de personas discapacitadas en relación con la elaboración y aplicación de políticas sobre readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas. En las cuestiones relativas al trabajo y al empleo probablemente serán más productivas las consultas en las que participen todas las partes mencionadas.

4.3.10 Información

En general faltan datos fiables, válidos y comparables sobre la situación en el empleo de las personas con discapacidades. La CDPD reconoce la importancia de contar con información adecuada e insta a los Estados Partes a que recopilen los datos pertinentes. Debe fomentarse y apoyarse el trabajo que actualmente está realizando la Oficina de Estadística de la OIT junto con otros organismos para mejorar las metodologías y la calidad de dicha información.

4.3.11 Mujeres con discapacidades

Las mujeres con discapacidades son más vulnerables frente a la discriminación por ser mujeres y por tener una discapacidad. Muchas mujeres con discapacidades son discriminadas, además, por ser pobres. Esta doble o triple discriminación de la que son víctimas las mujeres con discapacidades a menudo se ignora o pasa inadvertida. Si se le presta poca atención es también, en gran medida, porque se dispone de poca información sobre su alcance o incidencia. La CDPD exige que los Estados Partes reconozcan que las mujeres y las niñas con discapacidades sufren una múltiple discriminación y adopten medidas para garantizar el ejercicio pleno e igualitario de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (Art. 6).

La negligencia con la que se trata algunas cuestiones que afectan en particular a las mujeres con discapacidades debería ser objeto de atención prioritaria. Debería considerarse la posibilidad de proclamar un Año de las Mujeres con Discapacidades para recalcar la vulnerabilidad específica que

padece este grupo frente a la discriminación y elaborar un plan de acción especial para dar respuesta a este problema.

4.3.12 Aspectos relacionados con el desarrollo

Se calcula que el 80% de las personas discapacitadas en el mundo vive en zonas rurales de países en desarrollo. La mayoría no tiene acceso o tiene un acceso limitado a los servicios que necesitan. En un clima de incertidumbre económica y política, la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad adquiere mayor importancia. La responsabilidad de contrarrestar o aliviar las consecuencias del mercado y otras fuerzas recae particularmente en los gobiernos. Es necesario un esfuerzo mancomunado para incrementar la variedad o el nivel de ayudas y asistencia internacional para permitir que los países en desarrollo mejoren las oportunidades de readaptación profesional, de trabajo y de empleo que se ofrecen a las mujeres y los hombres con discapacidades. Los programas de cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo deberían integrar medidas que tengan en cuenta la dimensión de la discapacidad en su estrategia global.

Muchos proyectos de desarrollo prevén la construcción de escuelas y de centros de formación profesional, la creación de sistemas de transporte público o la apertura de nuevas fábricas, talleres y oficinas. Si en la planificación de esos proyectos no se integran las necesidades particulares de las personas con discapacidades, se acabará acrecentando su segregación y exclusión y se les negarán las oportunidades a las que tienen derecho. La experiencia en otros ámbitos demuestra claramente que intentar que los edificios ya construidos sean accesibles para las personas con diferentes discapacidades es a la vez difícil y costoso. Por lo tanto, debería prestarse atención a los requisitos de accesibilidad desde las fases iniciales de la construcción.

El sistema de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza en los países de bajos ingresos, que lanzaron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial debe revisarse para asegurarse de que se tiene debidamente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidades que viven en la pobreza.

4.3.13 Otras cuestiones relacionadas con el trabajo y el empleo

En la enseñanza de la formación profesional y las políticas al respecto, debería darse prioridad, en particular en momentos con elevado desempleo o desempleo creciente, a los más vulnerables para que éstos no resulten aún más desaventajados en el mercado de trabajo. Deberían adoptarse medidas para identificar y promover las buenas prácticas en materia de formación profesional inclusiva en relación con las personas con discapacidades.

Muchos puestos de trabajo para los que se formaba tradicionalmente a personas con discapacidades ya no existen. Debería revisarse continuamente la pertinencia de los programas de formación a la luz de las exigencias del mercado en ese momento y las que se espera haya en un futuro.

La accesibilidad física sigue constituyendo una barrera importante para muchas personas con discapacidades que desean trabajar o recibir formación. Son necesarias medidas especiales para crear un entorno verdaderamente libre de barreras y no discriminatorio.

A la hora de crear y conservar un entorno de trabajo inclusivo y eficaz, puede ser muy importante concienciar a los empleados, supervisores y directivos a todos los niveles acerca de las cuestiones relativas a la discapacidad (véase también OIT 2002).

Deben intensificarse y fomentarse las medidas persuasorias para promover el empleo de las personas con discapacidades. Dichas medidas, sin embargo, no deben reemplazar la legislación y otras medidas obligatorias para promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Parece que existe un gran potencial para crear más empleos significativos para las personas con discapacidades si se amplía la variedad y los tipos de empresas sociales. Hacen falta esfuerzos mancomunados para identificar y reducir las barreras que están obstaculizando la creación de nuevas empresas sociales.

4.3.14 Usar de manera más eficaz los instrumentos de derechos humanos

El informe del estudio sobre Derechos Humanos y Discapacidad que encargó la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (Quinn y Degener, 2002) contiene varios comentarios y recomendaciones cuyo objetivo de mejorar la eficacia del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad. Estos comentarios y recomendaciones se dirigen a los gobiernos, a los órganos de supervisión de tratados, a la Oficina del Alto Comisionado, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a las instituciones nacionales de derechos humanos y a las organizaciones no gubernamentales. Sin duda, éstos tienen repercusiones para los organismos internacionales de derechos humanos y, lo que no es menos importante, para la colaboración multisectorial. Las ricas conclusiones del estudio sobre Derechos Humanos y Discapacidad deberían servir como base para un inestimable plan de trabajo futuro.

El vigésimo quinto aniversario de la aprobación del Convenio núm. 159 de la OIT en 2008 será la ocasión para que los Estados que no lo hayan ratificado se planteen hacerlo y para que los Estados Partes revisen sus obligaciones en virtud del Convenio.

Dada la importancia clave de las consultas con los interlocutores sociales y con las organizaciones de y para las personas con discapacidades acerca de las políticas nacionales sobre readaptación profesional y empleo de las personas con discapacidades, debería revisarse en el ámbito internacional el alcance y la eficacia de las consultas entre estas organizaciones, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores en relación con la readaptación profesional y empleo.

Debería promoverse activamente el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo y tanto los gobiernos como las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían utilizarlo activamente como instrumento para que las personas con discapacidades puedan ejercer su derecho al trabajo decente y poner en práctica los principios del Convenio núm. 159 de la OIT y de la CDPD.



Notas

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.

Evolución histórica de las oportunidades de trabajo y empleo para las personas con discapacidades (1900 – 1930)

A1.1 Resumen

«Siempre han existido diferencias en el funcionamiento físico, mental y sensorial de los seres humanos. Sin embargo, las personas con limitaciones funcionales, es decir, discapacidades, corren permanentemente el riesgo de quedar excluidas o marginadas. A lo largo de los siglos hemos concebido y construido nuestras sociedades como si las personas con discapacidades no existieran, como si todos los seres humanos pudieran ver, oír, andar, comprender y reaccionar rápida y adecuadamente a las señales procedentes del mundo que los rodea. Esa ilusión, esa concepción errónea de la naturaleza humana, esa incapacidad para tener en cuenta las necesidades de todos los ciudadanos en la configuración de la sociedad, es el motivo principal del aislamiento y la exclusión de las personas con discapacidades que se observa en formas diversas y en grados variables en todo el mundo. Hará falta mucho tiempo para modificar este comportamiento, profundamente arraigado en los prejuicios, el miedo, la vergüenza y la incompreensión de lo que significa realmente vivir con una discapacidad. Sin embargo, se han puesto en marcha iniciativas internacionales para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidades y se está avanzando en ese sentido. «En las naciones industrializadas hace mucho tiempo que se empezó a hacer un esfuerzo sistemático para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidades. En los últimos 50 años, los llamados Estados del bienestar avanzados han creado programas y servicios diversos con miras a atender las necesidades de esas personas» (ONU 2000).

En el contexto de las oportunidades de trabajo y empleo para las personas con discapacidades, el punto de partida fue probablemente 35 años antes de esa fecha, aunque el ritmo de cambios se ha acelerado considerablemente en los últimos dos decenios. Conceptos tales como igualdad de oportunidades, justicia, derechos, capacidad de elección, reconocimiento y aceptación de la diversidad, así como «ajuste razonable» (aunque sea con otra denominación) no son exclusivos del movimiento de «vida independiente» o la transición a los llamados modelos sociales y de derechos. Pueden encontrarse ya en las descripciones de la elaboración de programas de readaptación profesional, que habiliten para trabajar en algunos países en la época de la Primera Guerra Mundial, 1914-1918. Los siguientes párrafos se basan en gran medida en Harris (1919).

A1.2 Desde el comienzo

La visión generalizada de las personas con discapacidades como casos de los que debían ocuparse los programas de salud, de bienestar y de beneficencia, frecuentemente llevaban la segregación y la exclusión de las actividades de la población en general, incluido el empleo; esta imagen empezó cuestionarse seriamente en los primeros años del siglo XX. Cada vez más se tomó conciencia de que las personas con discapacidades no sólo tenían la motivación de trabajar sino también la capacidad de hacerlo, lo que llevó a elaborar las primeras políticas y programas para posibilitar que las personas discapacitadas obtuvieran y conservaran empleos adecuados y que progresaran en ellos, así como que se reincorporaran al trabajo tras una ausencia debida a una enfermedad o un accidente. Debe decirse que lo incitó a que se lanzaran esas iniciativas fue la necesidad de trabajadores cualificados para sustituir a aquellos llamados a filas en Primera Guerra Mundial.

A1.3 Bélgica

En los primeros días de la Primera Guerra Mundial, se instaló cerca del Havre, Francia, un lugar de refugio donde se facilitaba atención médica y quirúrgica a los soldados belgas que se habían quedado discapacitados luchando en su país. Pronto se le conoció como el *Depôt des Invalides* y se convirtió en un centro de cuidado médico y formación profesional. El plan de capacitación incluía carpintería, fabricación de cepillos y juguetes, fontanería, fabricación y reparación de barriles, mecánica, trabajo en madera y metal, trabajo de electricista, tapicería, fabricación de calzado, sastrería, impresión, fabricación de sobres o fabricación de extremidades artificiales. Se pagaban salarios, algunos de los cuales se ingresaban en cuentas de ahorro para entregarlo al individuo cuando se marchara. La ventaja de la readaptación profesional de los soldados discapacitados, al permitirles prestar su contribución en la guerra realizando actividades de apoyo, llevó a la creación en 1916 de la *Ecole National Belge des mutilés de la guerre* en Port Villez (Francia). Los cursos de formación incluían la avicultura, horticultura, trabajo administrativo y de oficina, formación de maestros y más de cuarenta oficios técnicos. La escuela la mantenía el gobierno belga y los que asistían recibían una remuneración periódica del ejército más una parte de lo obtenido con la venta de los artículos producidos. Para aquellos con la capacidad y el interés de cursar estudios como los de derecho, medicina o ciencias naturales, entre otras, se les daba la oportunidad de hacerlo en París.

A1.4 Francia

Los programas de readaptación profesional y reinserción profesional en Francia siguieron una evolución similar a los de los soldados discapacitados de Bélgica. El municipio de Lyon abrió su primera escuela con este propósito en diciembre de 1914, seguida de una segunda seis meses después. Le siguieron otras autoridades municipales, gobiernos departamentales, sindicatos y organizaciones de

beneficencia privadas. El Ministro de Comercio adaptó las escuelas profesionales de su jurisdicción con el fin de que pudieran asistir los soldados con discapacidades. A finales de 1916, existían más de 100 escuelas de readaptación profesional. Ese mismo año se abrió una Oficina Nacional que se encargaba de la coordinación.

Según Harris, en las escuelas más grandes, la formación ofrecida se dividía en la enseñanza de oficios manuales, trabajo de oficina y educación general. Las cifras mostraban que los oficios manuales más solicitados eran la fabricación de calzado, sastrería, cestería, fabricación de arreos y de sillas de montar, trabajo con hojalata y carpintería. El motivo por el que se hicieron populares estos oficios era porque permitían ganarse la vida casi en cualquier lugar, en la ciudad o en un pueblo pequeño. No requerían equipos excesivamente caros, y eran los oficios que elegían los propios soldados. La mayoría de ellos eran de pueblos y ciudades pequeños, y querían aprender un oficio que, una vez acabada la pensión, les permitiera tener un buen nivel de vida y no fuera demasiado duro. Estos hombres abrían tiendas en sus casas, y tendrán tiempo de trabajar en el jardín, cultivar sus tierras y atender sus viñedos (pág. 88). Otros oficios que se enseñaban eran mecánica, tipografía, litografía, encuadernación, cerrajería, fabricación de cepillos, juguetes y cajas, soldadura, fabricación de molduras y estucado, pintado de vehículos, fotografía, talla de diamantes, fabricación de chanclas y zuecos, talla de piedra, peluquería, mecánica dental y telegrafía sin hilos.

A1.5 Reino Unido

El cuidado de los soldados y marinos discapacitados en el Reino Unido antes de la Primera Guerra Mundial se había atendido principalmente a través de iniciativas privadas y apoyos económicos (Harris, pág. 93). El Estado ofrecía una pequeña pensión y, cuando era necesario, extremidades artificiales. Este enfoque cambió radicalmente cuando, en febrero de 1915, un informe oficial estableció que la principal responsabilidad en la materia incumbía al gobierno. El informe recomendaba (citado *ibíd.* pág. 95):

- 1) El cuidado de los soldados y marinos debería asumirlo el Estado.
- 2) Tal obligación debería incluir:
 - a) la mejora del estado de salud del hombre, en la medida de lo posible;
 - b) la oferta de formación si desea aprender un nuevo oficio;
 - c) la búsqueda de un empleo para él cuando necesite esa asistencia.

El principal organismo encargado de la asistencia postinstitucional en el ámbito laboral antes de la guerra era la *Royal Patriotic Corporation*, que administraba el *Royal Patriotic Fund*, una amalgama de fundaciones privadas de beneficencia cuyos orígenes se remontaban a la guerra de Crimea. La Ley de pensiones de

guerra a militares y marinos, de 1915, creó el Comité estatutario para la administración del fondo; el Comité y su sistema de comités locales pasaron a depender del control del Ministerio de Pensiones, cuando se estableció en 1916. El Comité estatutario fue a su vez disuelto por una ley del año siguiente y se encomendó al Ministerio de Pensiones y a los comités locales de pensiones de guerra que se encargaran de «la atención médica o la formación que pueda necesitar para la vida laboral un soldado licenciado».

La formación se ofrecía, según correspondiera, en escuelas técnicas, escuelas agrarias o talleres, aunque en el caso de estos últimos se esperaba que el individuo acabara como empleado permanente en el taller. Para los demás, la institución de formación o las bolsas locales de trabajo se encargaban de organizar la colocación. Los Ministerios de Pensiones y de Trabajo establecieron comités consultivos para los principales oficios con el fin de que asesoraran sobre las mejores condiciones para la formación en ese oficio de los hombres discapacitados, los mejores métodos de formación, los centros más adecuados para ello y, en general, la manera de garantizar la uniformidad en la formación. Se crearon otros «comités consultivos locales» para asesorar acerca de los programas locales apropiados para la formación y las perspectivas de empleo tras ésta. Ambos tipos de comités estaban compuestos por igual número de representantes de empleadores y sindicalistas. Una característica clave del sistema británico parecía su capacidad de responder a las necesidades individuales y las condiciones locales.

A1.6 Alemania

En muchos sentidos, a principios de la guerra Alemania estaba en mejor situación que muchos otros países en lo referente al tema de la readaptación profesional. Era un país líder en cirugía y readaptación ortopédica y también había establecido una red de centros de atención a los discapacitados, muchos de los cuales tenían talleres donde se enseñaban varios oficios. Las asociaciones de seguros de los empleadores también contaban con un conjunto de hospitales en los que se prestaban servicios.

Al parecer, el Gobierno había asumido la responsabilidad de la readaptación médica de los soldados discapacitados, mientras que las organizaciones de beneficencia privadas o los Estados individuales se encargaban de la readaptación y reinserción profesional. Por ejemplo, las autoridades de la ciudad de Nuremberg proporcionaron un hospital de 900 camas completamente dotado de equipamiento ortopédico puntero. La formación general y teórica la impartían las escuelas municipales y las actividades prácticas en los talleres del hospital.

Las aptitudes que se enseñaban incluían escritura con la mano izquierda, mecanografía, taquigrafía, cursos comerciales, contabilidad para la agricultura, decora-

ción y diseño, administración de oficinas, sastrería, pintura, encuadernación, impresión, cerrajería, fabricación de calzado, fabricación de sillas de montar, tejido, mecánica ortopédica, carpintería, agricultura, herrería y fabricación de cepillos. En Dusseldorf se ofrecían cursos adicionales como telegrafía, trabajo eléctrico y del metal, trabajo del cuero y cartón, yesería, tapicería y mecánica dental.

También había escuelas agrarias para militares discapacitados; algunos de ellos se encargaban de la formación en calidad de maestros de agricultura. Se pensó que lo más necesario era equipar al pequeño agricultor para que pudiera volver a su propia explotación donde, con el apoyo de sus familiares, podría realizar labores de horticultura, avicultura, entre otras.

Varios grandes empleadores mantuvieron sus propios hospitales para rehabilitar a sus anteriores empleados que habían quedado discapacitados en la guerra y ofrecerles oportunidades adecuadas de trabajo después.

A1.7 Canadá

Cuando en 1915, empezó a hablarse del tema de la readaptación y reinserción profesionales de los militares discapacitados, eran algo nuevo para Canadá. Tras aprender lo que pudieron de las experiencias anteriores de algunos países europeos, Canadá se lanzó a desarrollar su propio sistema para satisfacer sus propias necesidades. Las autoridades, en una primera etapa, concluyeron que:

- a) cada caso sería un caso específico y se trataría como tal;
- b) como cuestión de política fundamental, la readaptación profesional, que veían como una ayuda para que el individuo haga la transición al empleo civil, debería ser un asunto estrictamente civil y no militar;
- c) para fomentar la motivación, debería aclararse que independientemente de la cantidad que un individuo consiguiera ganar gracias a la readaptación, su condición de pensionista del gobierno no se vería afectada.

Tan pronto como fuera posible, cuando un individuo discapacitado llegaba al hospital le visitaba un consejero de orientación profesional. Si al finalizar el tratamiento en el hospital el individuo era apto para retornar a su ocupación civil anterior, el trabajo del consejero se daba por concluido. De lo contrario, este funcionario trabajaría con él para determinar sus capacidades, experiencia y preferencias y elegir conjuntamente una ocupación adecuada en la que hubiera buenas perspectivas de empleo para el futuro. También se ofrecía asistencia en la colocación.

Los agricultores recibían incentivos especiales, incluso granjas y préstamos financieros en algunos casos, para que pudieran volver al trabajo de la tierra. Se les impartía formación en mecánica de tractores y demás maquinaria de granja, avicultura y horticultura.

En 1918, el Gobierno de Canadá ofrecía formación en cerca de doscientas ocupaciones.

A1.8 Estados Unidos

Unos años antes de la guerra, ya había empezado a crecer en los Estados Unidos, el interés por la formación profesional. La ley federal sobre educación profesional, aprobada el 23 de febrero de 1917, preveía la creación de un fondo para la formación profesional que se distribuyera entre los Estados que aceptaran las condiciones de la Ley y tendrían que aportar un dólar por cada dólar que recibieran del fondo. La Ley preveía la formación de una junta federal sobre educación profesional que administrara los fondos y supervisara la aplicación de la legislación. Cuando los Estados Unidos entraron en guerra el 6 de abril de 1917, uno de las primeras tareas fue asistir ofreciendo personal cualificado para las ocupaciones técnicas de la guerra.

Cuando surgió la necesidad de la readaptación profesional de los militares discapacitados, se estudiaron las experiencias de Canadá y los países europeos. Había un acuerdo generalizado en torno a la idea de que trabajar en favor de la formación y la reinserción a la vida civil era un asunto civil y no militar. El proyecto de ley Smith-Sears sobre la readaptación profesional acabó promulgándose el 27 de junio de 1918. Es interesante señalar que la medida original incluía disposiciones sobre la readaptación profesional de los que habían quedado discapacitados tanto en el trabajo como en la guerra. Sin embargo, se acabó suprimiendo a los primeros ya que el Presidente y el Consejo de Ministros se comprometieron a no presentar en ese momento legislación ante el Congreso que no estuviera vinculada a las medidas de guerra.

Harris (págs. 173-4) sostiene que el motivo que había detrás del establecimiento de la readaptación profesional era considerablemente diferente en Estados Unidos y Europa:

El trabajo de rehabilitación profesional de los discapacitados en Europa se basaba en la compasión y la caridad. Su rápido desarrollo se debió a la necesidad de usar toda la mano de obra disponible y a que se reconoció la posibilidad de reemplazar con hombres cualificados pero físicamente discapacitados a aquellos físicamente aptos pero ocupados como trabajadores en servicios esenciales de la industria bélica. Su situación en este momento se debe, principalmente a la apremiante

demanda de mano de obra para la guerra, pero también, en parte, a que los gobiernos europeos se han dado cuenta de que faltarían hombres formados en todos los sectores industriales después de la guerra. El país que tuviera la mayor reserva de hombres cualificados, aunque en algunos aspectos fueran discapacitados físicamente, tendría una clara ventaja para recuperarse frente a aquellos peor situados. En Estados Unidos ninguna de las consideraciones anteriores fue la causa que llevó a presentar la resolución de reeducar para la vida civil a sus hombres discapacitados que, por sus lesiones, no podían volver a los medios con que se ganaban la vida anteriormente. Efectivamente, esas valoraciones desempeñaron un pequeño papel en la decisión, pero sólo fue una ventaja y causa accesoria de un proceso que ya había empezado a forjarse y se basaba en factores más amplios. El hecho de que el programa tuviera facetas que podrían ventajas a escala nacional era algo bienvenido pero el obtener beneficios nacionales directos, presentes o después de la guerra, ya sea como excusa o como motivo, nunca se consideró el factor principal que movía estos programas.

En síntesis, la posición de Estados Unidos, como pone de manifiesto la legislación sobre readaptación profesional para soldados o marinos discapacitados, es que la nación no les debe ni caridad ni limosna; que su sacrificio y su servicio merecen algo más que una propina; que la nación está de hecho en profunda deuda con ellos y tiene la gran obligación moral de saldar su deuda plena y generosamente, y que devolverlos a su condición como civiles de antes de la guerra es una cuestión simplemente de justicia con los hombres que han quedado discapacitados por defender el bien común contra los enemigos armados.

Harris añadió otra explicación de la filosofía subyacente que él veía en el enfoque de los Estados Unidos, criticando con dureza el «sistema obsoleto de pensiones» y los «efectos perniciosos sobre los pensionistas y la población en general, así como sobre la legislación y la política»; él argüía que «la restauración y la restitución», incluso concediendo una indemnización si fuera necesario para lograr estos objetivos y establecer la igualdad de oportunidades era el camino a seguir?(ídem. pág. 174).

Como en el caso de Canadá, Estados Unidos ofreció consejeros de orientación profesional para asistir a los individuos en la toma de decisiones sobre su carrera, siendo la principal preocupación la de colocar al individuo en un trabajo en el que, por su interés y capacidad, podría tener más posibilidades de éxito, tras hacer un análisis científico de la probabilidad de que haya demanda de sus servicios en el sector elegido (ídem, pág. 217).

Se reconoció que existían prejuicios entre muchos empleadores a la hora de contratar a personas con discapacidades. Se introdujeron programas especiales para ayudar a reducir o eliminar tales prejuicios como parte del proceso de colocación y seguimiento. Los sindicatos apoyaron la política de la readaptación profesional en Estados Unidos, al igual que hicieron en Europa.

Harris deja constancia del que podría ser un ejemplo temprano de ajuste razonable al declarar que cuando sean necesarios dispositivos, medidas de protección o equipamiento especiales como respuesta a algunas discapacidades especiales, se debería llegar a acuerdos equitativos con los empleadores para que los faciliten y tras la colocación debería hacerse algún tipo de supervisión para garantizar que se llevaban a cabo dichos acuerdos (ídem, pág. 241).

Al finalizar la guerra, se introdujo legislación para ampliar las disposiciones del sistema de readaptación profesional a las personas que adquirieran una discapacidad en el lugar de trabajo.

A1.9 Mujeres con discapacidades

La legislación y los sistemas antes descritos se diseñaron pensando en los militares. Se prestó poca atención, si es que se prestó alguna, a las necesidades de formación de las mujeres que quedaron discapacitadas durante la Primera Guerra Mundial, presumiblemente porque hubo relativamente pocas mujeres que sirvieron como militares en el frente. El hecho de que las oportunidades de trabajo de las mujeres con discapacidades fuera un tema de preocupación, por lo menos en Estados Unidos, puede sin embargo deducirse de informes de investigación como el de Eaves (1921), que examinaba los enfoques de la orientación profesional y la colocación para mil mujeres en Boston, muchas de las cuales con discapacidades de diferentes tipos.

A1.10 Período de estancamiento

La cuestión de la readaptación profesional y de las oportunidades de trabajo para las personas con discapacidades desapareció de los programas políticos durante la depresión económica de los años treinta y volvió a surgir nuevamente durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se respondió mayoritariamente con la introducción de sistemas de cuota en muchos casos.

Definiciones

Las siguientes definiciones de términos usados en este informe se basan en el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo de la OIT (2002).

Adaptación del lugar de trabajo

Es la adaptación o el nuevo diseño de las herramientas, maquinaria, puestos de trabajo y entorno de trabajo en función de las necesidades de cada persona. También puede incluir la introducción de ajustes en la organización del trabajo, los horarios de trabajo, el encadenamiento sucesivo de las tareas y la descomposición de éstas en sus elementos básicos.

Ajuste o adaptación

Es la adaptación del puesto de trabajo, incluido el ajuste y la modificación de la maquinaria y el equipo, y/o la modificación del contenido del trabajo, de la organización del trabajo y de la adaptación del entorno laboral para ofrecer acceso al lugar de trabajo y a horarios que faciliten el empleo de personas con discapacidades.

Autoridad competente

Un ministro, un departamento del gobierno u otra autoridad pública facultada para promulgar reglamentos, órdenes u otras instrucciones con fuerza de ley.

Comité de empresa/comité en el lugar de trabajo

Es un comité de trabajadores dentro de la empresa con el que coopera el empleador y al que éste consulta sobre cuestiones de interés mutuo.

Condiciones de trabajo

Son los factores que determinan las circunstancias en que el trabajador desempeña su labor. Incluyen las horas de trabajo, la organización del trabajo, el contenido del empleo, los servicios de asistencia social y las medidas adoptadas para proteger la salud y la seguridad del trabajador en el trabajo.

Conservación en el empleo

Consiste en permanecer con el mismo empleador, con las mismas o diferentes funciones o en condiciones de empleo, incluida la reintegración después de un período de ausencia remunerada o no.

Discriminación

Cualquier distinción, exclusión o preferencia basadas en determinadas razones que anulen o reduzcan la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo o la

ocupación. Las normas generales que establecen distinciones basadas en razones prohibidas constituyen una discriminación para la ley. La actitud específica de una autoridad pública o persona privada que brinda un trato desigual a personas o miembros de un grupo por una razón prohibida constituye una discriminación en la práctica. La discriminación indirecta se refiere a situaciones, reglamentaciones o prácticas en apariencia neutras, que en realidad redundan en un trato desigual a las personas con determinadas características. No se consideran discriminatorias las distinciones o preferencias que puedan resultar de la aplicación de medidas especiales de protección y asistencia adoptadas para satisfacer las necesidades particulares de las personas discapacitadas.

Empleador

Una persona u organización que emplee a trabajadores mediante un contrato de trabajo, escrito o verbal, que establezca los derechos y obligaciones de ambas partes, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales. Pueden ser empleadores los gobiernos, las autoridades públicas y las empresas privadas, así como las personas físicas.

Empleo a prueba

Es la actividad laboral que proporciona experiencia para un determinado empleo o pone a prueba la aptitud para el mismo.

Entorno de trabajo

Son las instalaciones y las circunstancias en que tiene lugar el trabajo y los factores ambientales que pueden afectar a la salud de los trabajadores.

Gestión de las discapacidades

Proceso que se desarrolla en el lugar de trabajo con objeto de facilitar el empleo de personas con discapacidades, mediante un esfuerzo coordinado para resolver los problemas planteados por las necesidades individuales, el entorno de trabajo, las necesidades de la empresa y las responsabilidades jurídicas.

Igualdad de oportunidades

Igualdad de acceso y de oportunidades al empleo, la formación profesional y ocupaciones específicas para todas las personas, sin discriminación, en consonancia con el artículo 4 del Convenio núm. 159 de la OIT.

Integración

Es la inclusión de personas con discapacidades en el empleo, la educación, la formación y todos los sectores de la sociedad.

Lugar de trabajo

Son todos los lugares donde deben estar o adonde deben acudir las personas empleadas para realizar su trabajo, que se encuentran bajo el control directo o

indirecto del empleador, como las oficinas, fábricas, plantaciones, obras de construcción, buques y residencias privadas.

Normas internacionales del trabajo

Los principios y normas sobre todas las cuestiones relacionadas con el trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo de composición tripartita (gobiernos, empleadores y trabajadores). Estas normas adoptan la forma de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. Los convenios, previa ratificación por los Estados Miembros, establecen obligaciones vinculantes en materia de aplicación de sus disposiciones. Las recomendaciones son instrumentos no vinculantes que proporcionan orientación para las políticas, la legislación y la práctica.

Organizaciones de empleadores

Son organizaciones compuestas por empleadores individuales, otras asociaciones de empleadores o ambos, constituidas principalmente para proteger y promover los intereses de los miembros y proporcionarles servicios en asuntos relacionados con el empleo.

Organizaciones de y/o para personas con discapacidades

Son las organizaciones que representan a las personas con discapacidades y que defienden sus derechos.

Persona discapacitada

Un individuo cuyas posibilidades de obtener empleo, reintegrarse al empleo y conservar un empleo adecuado, así como de progresar en el mismo, resulten considerablemente reducidas como consecuencia de una disminución física, sensorial, intelectual o mental debidamente reconocida.

Programa de asistencia al trabajador

Es un programa — dirigido ya sea por un empleador y una organización de trabajadores conjuntamente, por un empleador por sí solo o por una organización de trabajadores por sí sola —, que ofrece asistencia a los trabajadores y, frecuentemente, también a los miembros de sus familias que experimentan problemas susceptibles de provocar dificultades personales que afecten o puedan afectar a la larga la productividad laboral.

Puesto de trabajo

Es la parte de la oficina o de la fábrica donde desempeña su labor el trabajador, incluido el escritorio o la superficie de trabajo utilizada, la silla, el material y otros elementos.

Readaptación profesional

Es un proceso que permite a las personas discapacitadas obtener y conservar un

empleo adecuado, así como progresar en el mismo, y que de esa forma promueve su integración o reintegración sociales.

Reintegración o reinserción profesional

El proceso por el cual un trabajador recibe apoyo para reanudar su trabajo después de una ausencia por accidente o enfermedad.

Representantes de los trabajadores

Son las personas reconocidas como tales por la legislación o la práctica nacionales, de conformidad con el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), ya se trate: *a)* de representantes sindicales, a saber, designados o elegidos por los sindicatos; o *b)* de representantes elegidos, a saber, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los convenios colectivos, cuyas funciones no incluyen actividades reconocidas como prerrogativa exclusiva de los sindicatos del país considerado.

Trabajador/asalariado

Es toda persona que trabaja por un sueldo o salario y realiza servicios para un empleador. El empleo se rige por un *contrato de servicio*, escrito o verbal.

Trabajo decente

Trabajo productivo en el que se protegen los derechos, que genera ingresos adecuados y con la adecuada protección social.

Ratificaciones del Convenio de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) a fecha de octubre de 2007¹² *(fecha de entrada en vigor: 20.06.1983)*

Estados	Fecha en que se registró la ratificación		
Alemania	14.11.1989	Kirguistán	31.03.1992
Argentina	13.04.1987	Kuwait	26.06.1998
Australia	07.08.1990	Líbano	23.02.2000
Azerbaiyán	19.05.1992	Lituania	26.09.1994
Bahrein	02.02.1999	Luxemburgo	21.03.2001
Bolivia	19.12.1996	La ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991
Bosnia y Herzegovina	02.06.1993	Madagascar	03.06.1998
Brasil	18.05.1990	Malawi	01.10.1986
Burkina Faso	26.05.1989	Malí	12.06.1995
Chile	14.10.1994	Malta	09.06.1988
China	02.02.1988	Mauricio	09.06.2004
Chipre	13.04.1987	México	05.04.2001
Colombia	07.12.1989	Mongolia	03.02.1998
República de Corea	15.11.1999	Montenegro	03.06.2006
Costa Rica	23.07.1991	Noruega	13.08.1984
Côte d'Ivoire	22.10.1999	Países Bajos	15.02.1988
Croacia	08.10.1991	Pakistán	25.10.1994
Cuba	03.10.1996	Panamá	28.01.1994
Dinamarca	01.04.1985	Paraguay	02.05.1991
Ecuador	20.05.1988	Perú	16.06.1986
Egipto	03.08.1988	Polonia	02.12.2004
El Salvador	19.12.1986	Portugal	03.05.1999
Eslovaquia	01.01.1993	República Checa	01.01.1993
Eslovenia	29.05.1992	República Dominicana	20.06.1994
España	02.08.1990	San Marino	23.05.1985
Etiopía	28.01.1991	Santo Tomé y Príncipe	17.06.1992
Federación de Rusia	03.06.1988	Serbia	24.11.2000
Fiji	01.12.2004	Suecia	12.06.1984
Filipinas	23.08.1991	Suiza	20.06.1985
Finlandia	24.04.1985	Tailandia	11.10.2007
Francia	16.03.1989	Tayikistán	26.11.1993
Grecia	31.07.1985	Trinidad y Tabago	03.06.1999
Guatemala	05.04.1994	Túnez	05.09.1989
Guinea	16.10.1995	Turquía	26.06.2000
Hungría	20.06.1984	Ucrania	15.05.2003
Irlanda	06.06.1986	Uganda	27.03.1990
Islandia	22.06.1990	Uruguay	13.01.1988
Italia	07.06.2000	Yemen	18.11.1991
Japón	12.06.1992	Zambia	05.01.1989
Jordania	13.05.2003	Zimbabwe	27.08.1998
		Total de ratificaciones: 80	

¹²<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>

Anexo 4

Ratificaciones y firmas de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), a fecha de octubre de 2007¹³

		Convención	Protocolo Facultativo		
Signatarios		118	67		
Ratificaciones (marcadas en negrita)		7	3		
Firmada					
Estados y organizaciones de integración regional		Cuba (06.09.07)	26.04.2007		
	Convención	Dinamarca	30.03.2007		
	Protocolo Facultativo	Dominica	30.03.2007		
Alemania	30.03.2007	30.03.2007	Ecuador	30.03.2007	30.03.2007
Andorra	27.04.2007	27.04.2007	Egipto	04.04.2007	
Antigua y Barbuda	30.03.2007	30.03.2007	El Salvador	30.03.2007	30.03.2007
Argelia	30.03.2007	30.03.2007	Eslovaquia	26.07.2007	26.07.2007
Argentina	13.04.1987	30.03.2007	Eslovenia	30.03.2007	30.03.2007
Armenia	30.03.2007	30.03.2007	España	30.03.2007	30.03.2007
Australia	30.03.2007		Estonia	25.09.2007	
Austria	30.03.2007	30.03.2007	Etiopía	30.03.2007	
Bahrein	25.06.2007		Ex República Yugoslava de Macedonia	30.03.2007	
Bangladesh	09.05.2007		Filipinas	25.09.2007	
Barbados	19.07.2007		Finlandia	30.03.2007	30.03.2007
Bélgica	30.03.2007	30.03.2007	Francia	30.03.2007	
Bolivia	13.08.2007	13.08.2007	Gabón (01.10.07)	30.03.2007	25.09.2007
Brasil	30.03.2007	30.03.2007	Ghana	30.03.2007	30.03.2007
Bulgaria	27.09.2007		Grecia	30.03.2007	
Burkina Faso	23.05.2007	23.05.2007	Guatemala	30.03.2007	30.03.2007
Burundi	26.04.2007	26.04.2007	Guinea	16.05.2007	31.08.2007
Cabo Verde	30.03.2007		Guyana	30.03.2007	
Camboya	01.10.2007	01.10.2007	Honduras	30.03.2007	23.08.2007
Canadá	30.03.2007		Hungría (ambos 20.07.07)	30.03.2007	30.03.2007
Chile	30.03.2007	30.03.2007	India (01.10.07)	30.03.2007	
China	30.03.2007		Indonesia	30.03.2007	
Chipre	30.03.2007	30.03.2007	Irlanda	30.03.2007	
Colombia	30.03.2007		Islandia	30.03.2007	30.03.2007
Comoras	26.07.2007		Israel	30.03.2007	
Comunidad Europea (Organización de Integración Regional)	30.03.2007		Italia	30.03.2007	30.03.2007
Congo (República del)	30.03.2007	30.03.2007	Jamaica (30.03.07)	30.03.2007	30.03.2007
Costa Rica	30.03.2007	30.03.2007	Japón	28.09.2007	
Côte d'Ivoire	07.06.2007	07.06.2007	Jordania	30.03.2007	30.03.2007
Croacia (ambos 15.08.07)	30.03.2007	30.03.2007	Kenia	30.03.2007	
			Libano	14.06.2007	14.06.2007

¹³<http://www.un.org/esa/socdev/enable/convbycountry.htm>

		Convención	Protocolo Facultativo	
Signatarios		118	67	
Ratificaciones (marcadas en negrita)		7	3	
Firmada				
Estados y organizaciones de integración regional		Protocolo Facultativo		
	Convención			
Liberia	30.03.2007	30.03.2007	Reino Unido	30.03.2007
Lituania	30.03.2007	30.03.2007	República Árabe Siria	30.03.2007
Luxemburgo	30.03.2007	30.03.2007	República centroafricana	09.05.2007 09.05.2007
Madagascar	25.09.2007	25.09.2007	República checa	30.03.2007 30.03.2007
Malawi	27.09.2007		República de Corea	30.03.2007
Maldivas	01.10.2007	01.10.2007	República dominicana	30.03.2007 30.03.2007
Mali	15.05.2007	15.05.2007	República unida de Tanzania	30.03.2007
Malta	30.03.2007	30.03.2007	Rumania	26.07.2007
Marruecos	30.03.2007		San Marino	30.03.2007 30.03.2007
Mauricio	25.09.2007	25.09.2007	Senegal	25.04.2007 25.04.2007
México	30.03.2007	30.03.2007	Seychelles	30.03.2007 30.03.2007
Moldova	30.03.2007		Sierra Leona	30.03.2007 30.03.2007
Montenegro	27.09.2007	27.09.2007	Sri Lanka	30.03.2007
Mozambique	30.03.2007		Sudáfrica	30.03.2007 30.03.2007
Namibia	25.04.2007	25.04.2007	Sudán	30.03.2007
Nicaragua	30.03.2007		Suecia	30.03.2007 30.03.2007
Níger	30.03.2007	02.08.2007	Suriname	30.03.2007
Nigeria	30.03.2007	30.03.2007	Swazilandia	25.09.2007 25.09.2007
Noruega	30.03.2007		Tailandia	30.03.2007
Nueva Zelandia	30.03.2007		Trinidad y Tobago	27.09.2007
Países Bajos	30.03.2007		Túnez	30.03.2007 30.03.2007
Panamá (ambos 07.08.07)	30.03.2007	30.03.2007	Turquía	30.03.2007
Paraguay	30.03.2007	30.03.2007	Uganda	30.03.2007 30.03.2007
Perú	30.03.2007	30.03.2007	Uruguay	03.04.2007
Polonia	30.03.2007		Vanuatu	17.05.2007
Portugal	30.03.2007	30.03.2007	Viet Nam	22.10.2007
Qatar	09.07.2007	09.07.2007	Yemen	30.03.2007 11.04.2007

Plan de acción del Consejo de Europa para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa 2006-2015

3.5 Línea de acción nº 5: Empleo, orientación y formación profesionales

3.5.1 *Introducción*

El empleo es un factor primordial de integración social y de independencia económica de todos los ciudadanos en edad de trabajar. Las tasas de empleo y de actividad de las personas con discapacidad son muy bajas con relación a las tasas de las personas sin discapacidad. Las políticas encaminadas a aumentar la tasa de actividad deberán ser diversificadas –en función de la capacidad de las personas con discapacidad para ocupar un empleo- y han de ser completas, con el fin de abordar todos los obstáculos que dificultan su participación en la vida activa. La mejora de la situación del empleo de las personas con discapacidad tendría un efecto positivo no sólo para estas últimas sino también para los empresarios y para el conjunto de la sociedad.

La orientación y la **asistencia** profesionales juegan un papel importante ayudando a las personas a identificar las actividades que les convienen más y orientándoles hacia la formación que necesitan o hacia su futura actividad profesional.

Esta línea de acción tiene por fin aumentar la participación de las personas con discapacidad en el empleo, garantizarles elección de carrera profesional y, gracias a estructuras de ayuda, que realmente puedan elegir. Todas las medidas se aplican a los empresarios tanto públicos como privados.

Las empresas sociales (por ejemplo las firmas sociales y las cooperativas sociales) en el marco del mercado abierto de trabajo o los talleres protegidos pueden contribuir al empleo de las personas con discapacidad.

3.5.2 *Objetivos*

- i. Promover el empleo de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo asociando medidas antidiscriminatorias y acciones positivas con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad;
- ii. Luchar contra la discriminación y promover la participación de las personas con discapacidad en los ámbitos de evaluación, orientación y formación profesional, así como en los servicios relacionados con el empleo;

3.5.3 *Acciones específicas que hay que emprender por los Estados miembros*

- i. Tener en cuenta las cuestiones relativas al empleo de las personas con discapacidad en las políticas generales de empleo;

-
- ii. Procurar que las personas con discapacidad tengan acceso a una evaluación individual objetiva que:
 - identifique sus posibilidades en términos de actividades profesionales que se ofrecen a las mismas;
 - haga hincapié en la evaluación de las capacidades antes que en la de las discapacidades y las aproxime a las exigencias específicas de los puestos de trabajo;
 - constituya la base de su programa de formación profesional;
 - les ayude a encontrar o volver a encontrar un empleo apropiado;
 - iii. procurar que las personas con discapacidad tengan acceso a los servicios de formación y orientación profesionales, así como al empleo de la calificación más elevada posible, procediendo, si es necesario, a ajustes razonables;
 - iv. garantizar una protección contra la discriminación en todas las fases del empleo, incluida la selección y la contratación, así como en todas las medidas relativas a la evolución de la actividad profesional;
 - v. animar a los empresarios a contratar a personas con discapacidad:
 - aplicando procedimientos de contratación (difusión de ofertas de empleo, entrevista de contratación, evaluación y selección de los candidatos, por ejemplo) que garanticen que las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad sean reales;
 - procediendo a ajustes razonables de los lugares y condiciones de trabajo, incluso previendo fórmulas de teletrabajo, trabajo a tiempo parcial y trabajo a domicilio, con el fin de satisfacer las necesidades específicas de los empleados con discapacidad;
 - sensibilizando a la dirección y a la plantilla respecto a los problemas de la discapacidad mediante una formación adecuada;
 - vi. procurar que el régimen general de trabajo autónomo sea accesible y favorable para las personas con discapacidad;
 - vii. procurar que medidas de ayuda, tales como dispositivos de empleo protegido o asistido, se empleen para las personas con discapacidad cuyas necesidades no pueden satisfacerse en el mercado abierto de trabajo sin ayuda individual;
 - viii. ayudar a las personas con discapacidad a evolucionar del empleo protegido y del empleo asistido hacia el empleo en medio ordinario;
 - ix. suprimir, en los regímenes de prestaciones por invalidez, las medidas que tienen por efecto disuadir a las personas con discapacidad de buscar un empleo y animar a las personas beneficiarias de estas prestaciones a que trabajen cuando puedan hacerlo;
 - x. tener en cuenta las necesidades de las mujeres con discapacidad en el momento de elaborar políticas y programas relativos a la igualdad de oportunidades para las mujeres en el empleo, incluso en lo que se refiere a los servicios de guarda o custodia de niños;

- xi. procurar que los trabajadores con discapacidad disfruten de los mismos derechos que los demás, por lo que se refiere a la consulta sobre las condiciones de empleo y la afiliación y la participación activa en los sindicatos;
- xii. prever medidas eficaces para fomentar el empleo de las personas con discapacidad;
- xiii. garantizar que la legislación y la normativa relativas a la salud y a la seguridad cubran las necesidades de las personas con discapacidad y no sean discriminatorias para ellas;
- xiv. promover medidas, entre otras, legislativas y de gestión de la integración, que permitan que las personas conserven su puesto de trabajo si adquieren una discapacidad mientras están empleadas;
- xv. procurar que los jóvenes con discapacidad, en particular, puedan beneficiarse de cursillos profesionales que les permitan desarrollar sus capacidades e informarse sobre las prácticas en materia de empleo;
- xvi. tener presente, en su caso, firmar y ratificar la Carta Social Europea (revisada) (STE nº 163), en particular su artículo 15;
- xvii. aplicar la Resolución ResAP (95)3 relativa a una carta sobre la evaluación profesional de las personas con discapacidad.

Bibliografía

- ADNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2002. «Estudio sobre los derechos humanos y la discapacidad», Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 14 de feb. de 2002.
- __. 2007. *From vision to action: The road to implementation of the Convention* (De la visión a la acción: la vía hacia la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad). 30 de mar. 2007.
- Barbour, W. C. 1999. «Supported employment: The coming of full circle», en *Journal of Vocational Rehabilitation* (Amsterdam, IOS Press), Vol. 13, págs. 165-74.
- Bellamy, G. T.; Rhodes, L. E.; Albin, J.-M. 1986. «Supported employment», en W. E. Kieran y J. A. Stark (eds): *Pathways to employment for adults with developmental disabilities* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company), págs. 129-138.
- Beyer, S.; Goodere, L.; Kilsby, M. 1996. «The costs and benefits of supported employment agencies in Britain», en *Research Studies* (Londres, Dept. for Education and Employment (Departamento de educación y empleo del Reino Unido), Núm. 37.
- Bowe, F. 1984. *Disabled women in America: A statistical report drawn from census data* (Washington, DC, President's Committee on Employment of the Handicapped (Comisión presidencial para el empleo y las personas discapacitadas)).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Ministerio Federal de trabajo y asuntos sociales) (Alemania). 2007. *Rehabilitation and participation of disabled persons*.
- CE (Comisión Europea). 1994. *Política social europea: un paso adelante para la Unión* (Bruselas).
- __. 2000. *Benchmarking employment policies for people with disabilities* (Bruselas).
- __. 2003. *Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo*. Comunicación de la Comisión Europea, COM(2003)650 final, 30 de oct. de 2003.
- __. 2005. *Situación de las personas con discapacidad de la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006–2007*. Comunicación final de la Comisión Europea, COM (2005)604 final.
- CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico). 1994. *Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993–2002: Mandates for Action* (New York).
- Consejo de Ministros (Reino Unido). 2006. *Social Enterprise Action Plan: Scaling new heights* (Londres).
Disponible en: http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/action_plan/.
- Consejo de Europa. 1992. *Una política coherente para las personas con discapacidad* (Estrasburgo).
- __. 1993. *Note by the Netherlands: Sheltered employment for handicapped people – Trends and issues in the Netherlands* (Estrasburgo), 13 de enero de 1993.
- __. 1996. Carta Social Europea (Revisada) (Estrasburgo), 3 de mayo de 1996.
- __. 1997a. *The Social Charter of the 21st Century* (Estrasburgo), Foro de ONG (97), 12–13 de mayo de 1997.
- __. 1997b. *The implementation of the collective complaints procedure: Opinion of the Non-Governmental Organizations*, Estrasburgo, 14–16 de mayo de 1997, S C Coll/rep 12 e.
- __. 2006. *Plan de acción para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa 2006–2015*. En la Recomendación Rec (2006) 5 del Consejo de Europa.
- Degener, T. 2004. *Executive summary on employment directive: State of play in Germany*. (Mar.)
Disponible en:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disab_de.pdf

Bibliografía

- ___: Quinn, G. 2000. *A survey of international, comparative and regional disability law reform*, documento presentado en el simposio «From principles to practice» («De los principios a la práctica»), Washington, DC, 22-26 Oct.
- Department of Trade and Industry (Departamento de Comercio e Industria) (Reino Unido). 2002. *Social enterprise: A strategy for success* (julio).
- Despouy, L. 1993. *Los derechos humanos y las personas con discapacidad* (Nueva York, Naciones Unidas).
- Doyle, B. 1996. «Disabled workers' rights, the Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules», en *International Law Journal*, Vol. 25, 1 Mar.
- Eaves, L. 1921. *Gainful employment for handicapped women* (Boston, Council of Social Agencies (Consejo de organismos sociales)).
- EIRO (European Industrial Relations Observatory (Observatorio europeo de relaciones laborales)). 2001. «New laws seek to improve employment prospects of workers with disabilities», en EIRO en línea: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study>.
- Elwan, A. 1999. *Poverty and disability: A survey of the literature*. Documento para la discusión sobre Protección Social del Banco Mundial No. 9932 (Washington, Banco Mundial).
- Gabriel, P.; Liimatainen, M.-R. 2000. *Mental health in the workplace*. Introducción y resúmenes ejecutivos para Finlandia, Alemania, Polonia, Reino Unido y los Estados Unidos (Ginebra, OIT).
- GHK Consulting Ltd. 2004. *Review of the Social Enterprise Strategy: A Final Report submitted by GHK* (Londres). Disponible en: http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/social_enterprise_research/
- Harris, G. 1919. *The redemption of the disabled: A study of programmes of rehabilitation for the disabled of war and industry* (Nueva York, Appleton).
- Heron, R.; Murray, B. 2003. *Cómo ayudar a las personas discapacitadas a encontrar un empleo. Guía práctica* (Bangkok, OIT).
- Hyde, M. 2000. «From welfare to work? Social policy for disabled people of working age in the United Kingdom in the 1990s», en *Disability and Society*, Vol. 15, núm. 2, págs. 327-341.
- Journal of Vocational Rehabilitation*. 2002. Número especial sobre el empleo por cuenta propia para las personas con discapacidades (Amsterdam, IOS Press), Vol. 17.
- Kenny, T. 1997. *Securing social rights across Europe: How NGOs can make use of the European Social Charter* (Centro de Derechos Humanos, Estrasburgo).
- Krug, R. 1996. *Sheltered employment in the Netherlands: Recent developments*, documento presentado en la Conferencia sobre Discapacidad y Empleo, Dublín, 14 de oct. de 1996.
- Menz, F. 1997. «Vocational rehabilitation research in the United States of America», en M. Floyd (ed.): *Vocational rehabilitation and Europe* (Londres: Jessica Kingsley Publications).
- Messell, E. 1997. *Employment strategies for women with disabilities*. Documento presentado en el Foro Internacional de liderazgo para las mujeres con discapacidades, Washington, DC, 15-20 de junio de 1997 (Ginebra, ILO).
- Moon, M.; Griffin, S. 1988. «Supported employment service delivery models», en P. Wehman y M. Moon (eds): *Vocational rehabilitation and supported employment* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company).
- Mudrick, N. 1988. «Disabled women and public policies for income support» (un estudio sobre la influencia de los apoyos económicos en la vida de las mujeres con discapacidades), en M. Fine y A. Asch (eds): *Women with disabilities: Essays in psychology, culture and politics* (Filadelfia, Temple University Press).
- Murray, B; Heron, R. 2003. *Placement of jobseekers with disabilities: Elements of an effective service* (Bangkok, OIT).

NAO (National Audit Office (Oficina nacional de auditoría)) (Reino Unido). 2005. *Gaining and retaining a job: The Department for Work and Pensions' support for disabled people* (Londres), oct. de 2005.

NIDMAR (National Institute of Disability Management and Research (Instituto nacional de gestión e investigación de la discapacidad) (Canadá). 2001. *Annual Report 2001*.

NRB (National Rehabilitation Board (Junta nacional de readaptación) (Irlanda). 1997. *Employment challenges for the Millenium*. Informe del NACTE (Comisión Nacional para la formación y el empleo) Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment (Grupo directivo sobre empleo protegido y subvencionado) (Dublín).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 1986. *Occupational training and retraining measures for specific target groups*. OECD Working Party on Employment, Manpower Measures Evaluation Programme (Grupo de trabajo sobre empleo, mano de obra y programa de evaluación de medidas) (París).

__. 2000. *Employment policies for people with disabilities* (París).

__. 2006. *Sickness, disability and work: Breaking the barriers: Norway, Poland and Switzerland*. Vol. I (París).

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1981. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 67ª reunión, 1981 (Ginebra).

__. 1996. «Las mujeres constituyen el grueso de los trabajadores más pobres», en *Revista Trabajo* (Ginebra), Núm. 17, sep.-oct. 1996 (Ginebra).

__. 1998. *Readaptación profesional y empleo (personas inválidas): Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 159) y a la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983. Informe III (Parte 1B) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión, Ginebra, 1998 (Ginebra)*.

__. 2000. *Resolución sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*. Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª reunión, Ginebra, 2000 (Ginebra).

__. 2002. *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo* (Ginebra).

__. 2004a. *Vocational rehabilitation of employment of people with disabilities: Report of a European Conference, Warsaw-Constanin Jeziorna, 23-25 de oct de 2003* (Ginebra).

__. 2004b. *Statistics on the employment situation of people with disabilities: A compendium of national methodologies*. Documento de trabajo núm. 40. Oficina de Estadísticas de la OIT, en colaboración con el Departamento de conocimientos, teóricos y prácticos y empleabilidad de la OIT (Ginebra).

__. 2007. *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information*. Oficina de Estadísticas de la OIT, en colaboración con el Departamento de conocimientos, teóricos y prácticos y empleabilidad de la OIT (Ginebra).

ONU (Organización de Naciones Unidas). 1994. Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Nueva York).

__. 1999. *Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos: hacia una sociedad para todos en el siglo XXI*. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 54/121 de 17 de diciembre de 1999.

__. 2000. *Informe definitivo del Relator Especial de la Comisión de Desarrollo Social relativo a las actividades de vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad realizadas durante su segunda misión, 1997-2000*. E/CN: 5/2000/3, Anexo.

__. 2001. Grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo. Comisión de derechos humanos. Enero de 2001, E/CN. 4/2001/WG. 18/2.

__. 2002. *Informe final del Relator Especial de la Comisión de Desarrollo Social sobre las actividades de vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad realizadas durante su tercer mandato, 2000-2002*. E/CN: 5/2002/4.

Prime Minister's Strategy Unit (Departamento de estrategias del Primer Ministro) (Reino Unido). 2005. *Improving the life chances of disabled people* (Londres), Enero de 2005.

Quinn, G.; Degener, T. 2002. Derechos humanos y *discapacidad*. Informe para la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), Feb.

Readaptación e integración de las personas con discapacidades. 2001. Libro Noveno del Código Social (Alemania).

Saloviita, T. 2000. «Supported employment as a paradigm shift and a cause of legitimation crisis», en *Disability and Society*, Vol. 15, núm. 1, 1 de enero de 2000, pág. 87-98.

Samoy, E.; Waterplas, L. 1992. *Sheltered employment in the European Community* (Bruselas, Comisión de la Unión Europea).

__. 1997. *Sheltered employment in five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland* (Estrasburgo, Consejo de Europa).

Thornton, P. 1998. *International research project on job retention and return to work strategies for disabled workers* (Ginebra, OIT).

__; Lunt, N. 1997. *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review* (Universidad de Nueva York, Social Policy Research Unit (Departamento de Investigación en Política Social)).

UE (Unión Europea). 2000. Directiva del Consejo de la UE 2000/78/CE del 27 de nov. de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 303, 2 de dic. de 2000.

Viorreta, C. 1998. *The social enterprise in Spain*, documento presentado en la Reunión Transnacional de Cagliari, 29 de sept. de 1998.

Waddington, L. 1996. «Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws», en *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 18, núm. 62, págs. 62-101.

Wehman, P.; Revell, G.; Kregel, J. 1997. «Supported employment: A decade of rapid growth and impact», en P. Wehman, J. Kregel y M. West (eds): *Supported employment research: Expanded competitive employment opportunities for persons with significant disabilities* (Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research and Training Centre on Supported Employment (Centro de investigación y formación sobre el empleo subvencionado)).

Para más información, sírvase contactar:

Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

4, route des Morillons

CH - 1211 Ginebra 22

(Suiza)

Correo electrónico: disability@ilo.org

Tel: (+ 41) 022 799 7521

Fax: (+ 41) 022 799 6310

www.ilo.org/employment/disability