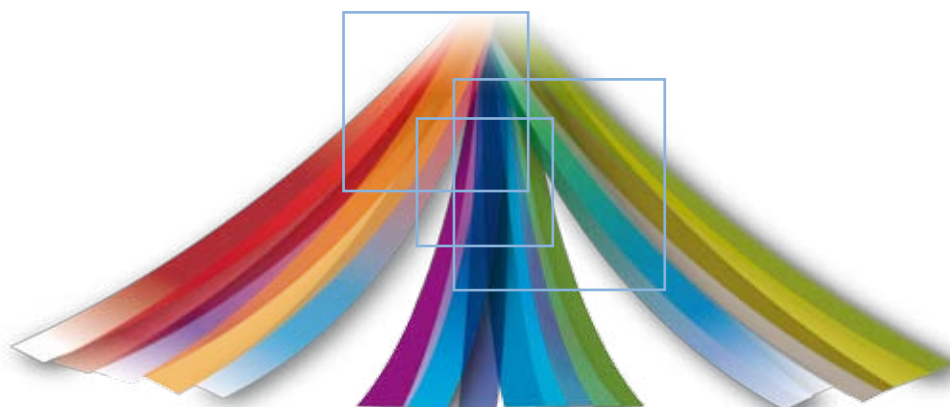


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA RESPUESTA A LA CRISIS

1. Resumen ejecutivo

Antes incluso de la crisis económica, social y del empleo, las personas con discapacidad tenían menos probabilidades de hallar empleo y más de pasar a formar parte de los más desfavorecidos de la sociedad. Aunque existen pocos datos sobre cómo han soportado la crisis, se parte del supuesto general de que se han visto afectadas de manera desproporcionada, directa o indirectamente. Su potencial para contribuir a la recuperación debe ser reconocido y aprovechado, al objeto de garantizar que no queden atrapadas en una situación de pobreza aún mayor que antes y puedan vivir de manera independiente y participar activamente en la sociedad.

Debe adoptarse un enfoque que discurra a través de dos vías paralelas. En primer lugar, las medidas encaminadas a estimular el empleo y el mantenimiento de los puestos de trabajo, introducidas para la población activa en su conjunto

y para los grupos desfavorecidos en general, tales como la disminución de las cotizaciones sociales y las subvenciones a las nuevas contrataciones, deberían aplicarse también, explícitamente, a los trabajadores y solicitantes de empleo con discapacidad. Los programas de ayuda a los países en desarrollo para salir de la crisis deberían dirigirse también explícitamente a las personas con discapacidad, entre otros grupos. Aparte, deberían mantenerse y ampliarse las medidas específicas que han demostrado su eficacia para promover el empleo de este grupo, tales como de las subvenciones salariales y los programas de empleo financiados, de manera que les permitan superar las dificultades a las que muchas se enfrentan. La contratación pública debería utilizarse con mayor eficacia como herramienta para fomentar la conservación del empleo y la contratación de las personas con discapacidad.

2. Descripción de los problemas en materia de políticas

Las personas con discapacidad constituyen un 10 % de la población mundial: 650 millones de personas, 470 millones de las cuales se hallan en edad de trabajar¹.

Antes de la aparición de la crisis económica y social, tenían menos probabilidades que las personas sin discapacidad de disponer de un empleo, pero más probabilidades de ocupar puestos de baja remuneración con escasas perspectivas de promoción y condiciones de trabajo deficientes², más proba-

¹ Sobre la base del cálculo de la Organización Mundial de la Salud, con arreglo al que el 10 % de la población mundial tiene alguna discapacidad y las Perspectivas de población en el Mundo de las Naciones Unidas, revisión de 2006.

² Véase, por ejemplo, W. Erickson; C. Lee, 2008. 2007 Disability Status Report: United States. (Ithaca, Nueva York, Cornell University Rehabilitation Research and Training Center on Disability Demographics and Statistics). [Consultado el 02.12.2008: http://www.ilr.cornell.edu/edi/disabilitystatistics/StatusReports/2007-PDF/2007-StatusReport_US.pdf?CFID=5896331&CFTOKEN=26891202&jsessionid=f03029491cbfa74916936186c162373a4c1a] Ministerio de Trabajo de Corea. 2007. Estadísticas sobre el empleo de las personas con discapacidad en 2007 (Gwacheon-si).

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.

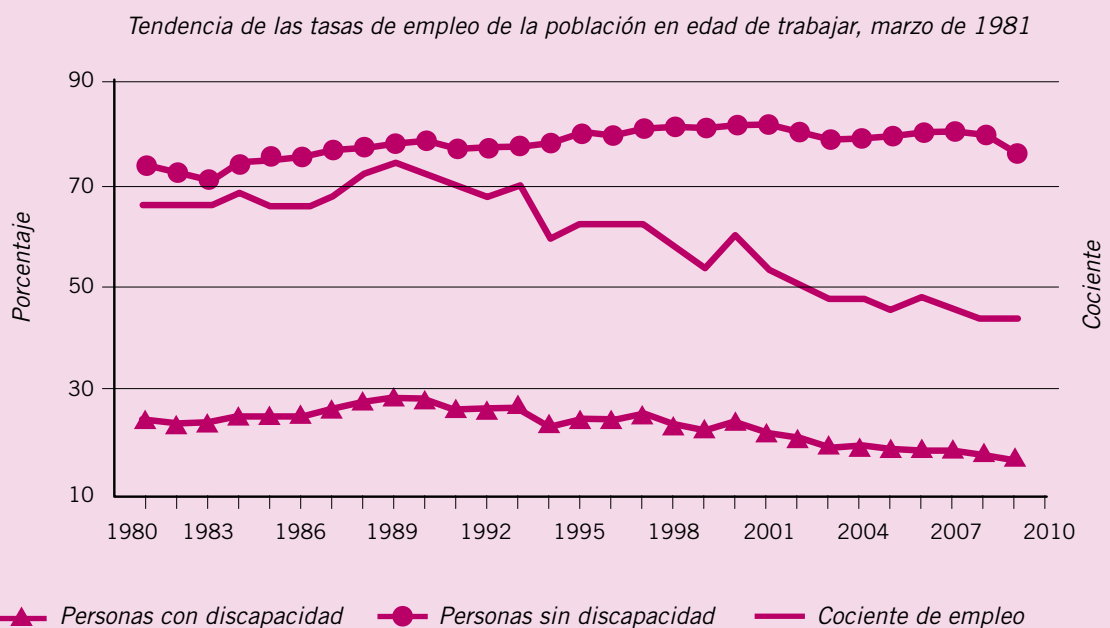


bilidades de ser económicamente inactivas³ y más probabilidades de contarse entre las más desfavorecidas de la sociedad⁴. Asimismo, las mujeres con discapacidad tenían menos probabilidades de desempeñar un trabajo decente que las mujeres sin discapacidad o los hombres con discapacidad⁵.

Existen muy pocos datos fiables a escala mundial sobre las personas con discapacidad en la crisis. Una excepción la constituyen los Estados Unidos, donde se dispone de series cronológicas de datos fiables y comparables que indican la repercusión que las recesiones económicas han tenido en este grupo en el pasado. Los datos sobre las tasas de empleo comprenden casi 30 años y revelan la existencia de una brecha cada vez mayor entre las tasas correspondientes a las personas con discapacidad y las relativas a las personas sin discapacidad, mientras que la tendencia decreciente de los índices de empleo indica que una vez que las personas con discapacidad han perdido su puesto de trabajo, tienen dificultades en regresar al mundo laboral (véase figura 1 más adelante). Entre octubre de 2008 y octubre de 2009, el número de adultos con discapacidad en edad de trabajar y empleados se redujo en un 13,6 %, porcentaje más de tres

- ³ Véase, por ejemplo, Eurostat: 2002. Employment of people with disabilities (módulo ad hoc de la Encuesta de población activa 2002). [Consultado el 02.12.2008: <http://ec.europa.eu/eurostat>]; Ministerio de Trabajo de Corea. 2007. Estadísticas sobre el empleo de las personas con discapacidad en 2007 (Gwacheon-si); Dirección General de Estadística Encuestas y Censos (DGEEC) (Paraguay). 2002. Censo Nacional de Población y Viviendas; Instituto Nacional de Estadística (INE Bolivia). 2001. Encuesta de las Condiciones de Vida (Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe, MECOVI).
- ⁴ Véase J. Braithwaite y D. Mont, Disability and Poverty: A Survey of World Bank. Poverty Assessments and Implications, Social Protection and Labour Discussion Paper No. 0805, Banco Mundial, 2009.
- ⁵ Eurostat. 2002. Employment of people with disabilities (módulo ad hoc de la Encuesta de población activa 2002). [Consultado el 02.12.2008: <http://ec.europa.eu/eurostat>]; M.J. Bjelland; W.A. Erickson; C.G. Lee, 2008. Disability Statistics from the American Community Survey (ACS). (Ithaca, Nueva York, Cornell University Rehabilitation Research and Training Center on Disability Demographics and Statistics). [Consultado el 02.12.2008: <http://www.ilr.cornell.edu/edi/DisabilityStatistics/>]; Ministerio de Trabajo de Corea. 2007. Estadísticas sobre el empleo de las personas con discapacidad en 2007 (Gwacheon-si).

Figura 1 Datos de los Estados Unidos fuente: Bjelland y cols., 2009





veces superior a la caída media del 4,2 correspondiente a los adultos sin discapacidad en edad de trabajar⁶, de modo que la tasa de desempleo de las personas con discapacidad aumentó en un 17,2 %, frente al 9,2 % en el caso de las personas sin discapacidad.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.

La conclusión derivada de estas tendencias es que los períodos de recesión tienen graves repercusiones económicas en las personas con discapacidad, que pueden tener más probabilidades que las demás de perder su empleo, no poder encontrar un nuevo trabajo en épocas de recesión y ser las últimas en ser contratadas cuando las condiciones mejoran⁷.

Será necesario llevar a cabo nuevas investigaciones para determinar si esta tendencia se detecta en otros países. El análisis inicial de las estadísticas nacionales en materia de empleo del Reino Unido, por ejemplo, indica que las personas con discapacidad no han sufrido más que las personas sin discapacidad el incremento del desempleo, aunque esa conclusión puede reflejar el hecho de que su tasa de empleo en los sectores más afectados era muy baja desde un inicio⁸.

En otros países, las noticias ponen de relieve que la cifra de trabajadores con discapacidad empleados está reduciéndose, que el gasto público en los programas pertinentes para su empleabilidad está disminuyendo y que la demanda de

productos de las empresas que emplean a personas con discapacidad pueden estar asimismo reduciéndose. En Japón, por ejemplo, se ha señalado que las empresas recortaron casi 2 800 puestos de trabajo destinados a discapacitados en 2008, el máximo nivel en seis años, mientras que en Australia la reducción del PIB ha dado lugar a reducciones del gasto federal en programas que preparan a las personas con discapacidad para el empleo. Un reciente estudio sobre del Fondo de Discapacidad de la Seguridad Social en los Estados Unidos pone de relieve que el número de personas con discapacidad que solicitan subsidio alcanzó un máximo de más de 2,3 millones en 2008, lo que probablemente constituya un reflejo del descenso de sus ingresos procedentes del empleo.

Se puede obtener una información más completa consultando los informes referidos al aumento de la pobreza de resultados de la crisis: ya que las personas con discapacidad se incluyen, de manera desproporcionada, entre las más pobres de la sociedad, los indicios que apuntan a un aumento de los índices de pobreza también pueden constituir un reflejo de su situación.

⁶ S. H. Kaye, 2009. *The Disproportionate Impact of the Great Recession on Workers with Disabilities* (San Francisco, California, University of California, pendiente de publicación).

⁷ M. Bjelland, S. Bruyere, 2009 *Recession Time Economic Realities for People with Disabilities*; Bjelland, M. y cols., 2009, *Progress Report on the Economic Well-Being of Working-Age People with Disabilities*, (Rehabilitation Research and Training Center on Employment Policy for Persons with Disabilities, Ithaca, Nueva York, Cornell University).

⁸ P. Purton, *People with Disabilities at Times of Economic Crisis*, Discurso pronunciado en el debate del panel de expertos, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, nov. de 2009. Disponible asimismo en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/statement/wcms_117342.pdf



3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

La crisis económica actual acentúa las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad y pone de relieve la necesidad de su inclusión en las medidas de estímulo de la recuperación económica, incluidas la creación de puestos de trabajo, las iniciativas de formación y colocación y la necesidad de adoptar medidas orientadas a este grupo, si se pretende que pueda recuperar su autosuficiencia económica y contribuir a la recuperación.

Las medidas generales de estímulo deben ser integradoras

Se ha prestado una considerable atención a la eficacia de los programas de estímulo en cuanto a la protección del empleo de los trabajadores empleados y al fomento de la nueva contratación. Las políticas de conservación del empleo han demostrado ser sumamente eficaces en tiempos de crisis y recesión y los trabajadores que se benefician de tales regímenes suelen ser personas calificadas que trabajan en empresas modernas. Tales ayudas a la contratación parecen ser más eficaces cuando se aplican durante los períodos de recuperación económica y tienen por objeto mejorar la empleabilidad de los trabajadores desempleados y con cualificación relativamente baja. Cuando las subvenciones se destinan a grupos de personas desfavorecidas, entrañan un mayor grado de justicia al mejorar sus oportunidades de encontrar empleo⁹.

Las ayudas salariales destinadas a cubrir déficit de productividad son uno de los apoyos económicos a los empleadores a los que se recurre con mayor frecuencia a la hora de promover el empleo de los trabajadores con discapacidad, en ocasiones junto a las subvenciones concedidas durante el período inicial de empleo¹⁰.

Las medidas generales de activación del mercado de trabajo, incluidas las que comprenden programas de formación, deberían ampliarse explícitamente para incluir a las personas con discapacidad, de modo que se mejore su empleabilidad y estén así preparadas para la recuperación.

También son necesarias medidas específicas

El **empleo subvencionado**, en sus diversas formas, ha demostrado su eficacia en la promoción del empleo de las personas con discapacidad. Su forma más habitual es el

modelo de empleo del “puesto de trabajo subvencionado”, que conlleva la aplicación de una estrategia de “colocar y formar”, en lugar de la práctica habitual en los servicios de rehabilitación profesional en los que prima el modelo de “formar y, después, colocar”.

El modelo de “colocar, formar y subvencionar” propio del empleo subvencionado suele conllevar la participación de instructores laborales que cooperan con los posibles empleados para identificar sus intereses y competencias. Tras ello sigue un procedimiento de búsqueda de empleo, identificación de puestos adaptados a las competencias y colocación. Al empleador se le podría pedir que adaptara un puesto de trabajo específico para adecuarlo a las capacidades y las destrezas del empleado con discapacidad. En muchos casos, el instructor de trabajo puede aprender el desarrollo del puesto de trabajo en primer lugar, con el fin de enseñárselo posteriormente al empleado con discapacidad. En otras circunstancias, el empleador podría preferir que un miembro de la plantilla enseñe tales competencias. Esta persona podría convertirse después en “mentor” de la persona con discapacidad y devenir así parte de la ayuda “natural” prestada a dicha persona en el lugar de trabajo¹¹.

En Australia, por ejemplo, Jobsupport, un servicio que estimula el desarrollo del empleo remunerado en los centros integrados para las personas con discapacidad, ha logrado uno de los mejores registros del país en cuanto a la asistencia a las personas con discapacidad intelectual y elevadas necesidades de ayuda. En el Reino Unido, donde la política del Gobierno cada vez hace más hincapié en el empleo de

⁹ OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*. Informe de la OIT para la reunión de los ministros de trabajo y empleo del G20, Washington, D.C., 20-21 de abril de 2010.

¹⁰ A. O'Reilly. *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*, Ginebra, OIT, 2007.

¹¹ T. Parmenter. *Promoting training and employment opportunities for people with intellectual disabilities. International Experience*. Informe para la OIT; O'Reilly, op. cit., 2010.



personas con discapacidad en el mercado de trabajo abierto, Shaw Trust, una importante entidad de prestación de servicios de empleo subvencionado, tiene previsto colocar a 20 000 personas con discapacidad en 2010¹².

Los programas de empleo subvencionado conllevan una estrecha colaboración con los empleadores, a menudo vinculada a las políticas de responsabilidad social corporativa. Ciertas pruebas apuntan a que tales programas han permitido a muchos trabajadores con discapacidad conservar sus puestos de trabajo a lo largo de la crisis económica¹³, aunque es necesaria una investigación más exhaustiva para evaluar la magnitud de tales efectos positivos.

Los **objetivos de empleo** en forma de sistemas de cuotas se han utilizado de manera generalizada con el fin de promover las oportunidades de empleo para personas con discapacidad en diversos países. A menudo fundamentadas en la legislación o la normativa, estas medidas de discriminación positiva obligan a los empleadores a garantizar que un porcentaje determinado de su plantilla esté formado por personas con discapacidad. Las empresas que incumplen esta obligación están obligadas en muchos casos a abonar una cantidad compensatoria a un fondo nacional utilizado, por ejemplo, para apoyar la adaptación de los lugares de trabajo, prestar otro tipo de ayuda a las empresas que sí emplean a personas con discapacidad o fomentar la empleabilidad de los solicitantes de empleo con discapacidad mediante el desarrollo de cualificaciones¹⁴.

La existencia de esos programas en países de todo el mundo puede haber contribuido a minimizar la repercusión

de la crisis en la tasa de empleo de las personas con discapacidad, aunque no se dispone aún de datos que lo corroboren.

En Alemania, por ejemplo, el Código Social, Libro 9, de 2002 exige a los empleadores públicos y privados con una plantilla de al menos 20 empleados que garanticen que al menos un 5 % de su personal está compuesto por personas con discapacidad. Los empleadores que no cumplan esta cuota obligatoria deben pagar una cantidad compensatoria fija por cada puesto de la cuota que quede por cubrir. Esta recaudación se utiliza exclusivamente para promover la rehabilitación y el empleo de las personas con discapacidad y puede usarse, por ejemplo, con el fin de conceder subvenciones a empleadores que excedan sus obligaciones de cuotas o de ayudar a los empleadores a sufragar los costes adicionales asociados al empleo de una persona con discapacidad, tales como las adaptaciones de los edificios o la provisión de formación adicional¹⁵.

¹² B. Jones, *People with Disabilities at Times of Economic Crisis*, Discurso pronunciado en el debate del panel de expertos, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, nov. de 2009. Disponible asimismo en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/statement/wcms_117341.pdf

¹³ B. Jones, op. cit.

¹⁴ OIT: *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación*. Ginebra, OIT, 2007.

¹⁵ OIT: *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación*, Ginebra, OIT, 2007.



4. Conclusiones y recomendaciones

La sociedad asume unos costes significativos derivados de la exclusión de las personas con discapacidad del mercado de trabajo activo. Esos costes son la suma del coste de oportunidad de la pérdida de productividad, de unas cotizaciones fiscales inferiores, del coste de las prestaciones por discapacidad y de la reducción del consumo. Un documento de trabajo elaborado recientemente por la OIT estimó algunos de tales costes en diez países asiáticos y africanos y los situó entre el 2 y el 7 % del PIB¹⁶.

Sólo en los países de la OCDE, el coste de las prestaciones por discapacidad representa un 1,23 % del PIB¹⁷, en tanto numerosos países gastan hasta dos veces más en tales prestaciones que en las prestaciones por desempleo¹⁸.

Aunque algunas personas con discapacidad no pueden trabajar y necesitan protección social, hay muchas que sí desean trabajar. En el Reino Unido, por ejemplo, el 45,1 % de la población económicamente inactiva con discapacidad permanente declaró que, en realidad, deseaba trabajar¹⁹, mientras que en los Estados Unidos, una encuesta puso de relieve que dos de cada tres personas con discapacidad que no están trabajando preferirían estar empleadas (NOD 2000). Muchas quedan atrapadas en la “trampa de las prestaciones”, término utilizado para describir la situación en la que el valor de la prestación y los derechos de atención de salud relacionados superan los ingresos obtenidos por la realización de trabajos a menudo mal remunerados.

Las personas con discapacidad que no trabajan representan un activo humano infraexplotado. Cada vez más, las empresas son conscientes de que la contratación de personas con discapacidad entraña ventajas tales como el aumento de la productividad, del nivel de asistencia al trabajo, de la moral general de la plantilla y del trabajo en equipo. Aparte de este “argumento empresarial” para el empleo de trabajadores con discapacidad, otros motivos que inducen a los empresarios a contratar a personas discapacitadas son las políticas de responsabilidad social corporativa y la voluntad de mejorar la imagen de la empresa.

Una encuesta realizada en los Estados Unidos reveló que el 92 % de los consultados tenía una opinión más favorable de las empresas que contratan personas con discapacidad, mientras que el 87 % se declaraba más dispuesto a poner sus asuntos en manos de tales empresas que en las de otras²⁰.

Para la economía en su conjunto, mantener empleada a una cifra tan importante de personas, frente a tenerlas inactivas, contribuirá al consumo global y servirá de estímulo adicional al crecimiento económico.

En conclusión, es importante que las sociedades integren a las personas con discapacidad en las medidas encaminadas a estimular el crecimiento del empleo, introducidas en respuesta a la crisis económica y social, y no sólo las razones expuestas. El no hacerlo conllevará la imposibilidad de cumplir los compromisos contraídos por la comunidad mundial en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el objetivo de reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza para 2015.

¹⁶ S. Backup, 2009: *The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra. Disponible asimismo en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ifp_skills/documents/publication/wcms_119305.pdf

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2008. *Sickness, disability and work: Breaking the Barriers (Vol. 3). Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands* (París).

¹⁸ AISS 2008, *Disability benefits: Turning back the rising tide*. Social policy Highlight 02. (<http://www.issa.int/aiss/Topics/Disability#>).

¹⁹ OCDE 2007, *Sickness, disability and work: Breaking the Barriers (Vol. 2)*. Australia, Luxembourg, Spain and the United Kingdom (París).

²⁰ Mohler, y cols.: “A national survey of consumer attitudes towards companies that hire people with disabilities” en *Journal of Vocational Rehabilitation* (2006, vol. 24, Número 1) pp. 3-9.



5. Lecturas y recursos adicionales

- Erickson, W. ; Lee, C. 2008. 2007 Disability Status Report : United States. (Ithaca, NY, Cornell University Rehabilitation Research and Training Center on Disability Demographics and Statistics). [Accessed 02.12.2008 : http://www.ilr.cornell.edu/edi/disabilitystatistics/StatusReports/2007-PDF/2007-StatusReport_US.pdf?CFID=5896331&CFTOKEN=26891202&jsessionid=f03029491cbfa74916936186c162373a4c1a].
- Korea Ministry of Labour (MOL). 2007. Statistics on employment for persons with disabilities 2007 (Gwacheon-si).
- Eurostat. 2002. Employment of people with disabilities (ad hoc module of the Labour Force Survey 2002). [Accessed 02.12.2008 : <http://ec.europa.eu/eurostat>].
- Dirección General de Estadística Encuestas y Censos (DGEEC) (Paraguay). 2002. Censo Nacional de Población y Viviendas.
- Instituto Nacional de Estadística (INE Bolivia). 2001. Encuesta de Condiciones de Vida (Program for the Improvement of Surveys and the Measurement of Living Conditions in Latin America and the Caribbean (MECOVI)).
- Bjelland, M.J. ; Erickson, W. A. ; Lee, C. G. 2008. Disability Statistics from the American Community Survey (ACS). (Ithaca, NY, Cornell University Rehabilitation Research and Training Center on Disability Demographics and Statistics). [Accessed 02.12.2008 : <http://www.ilr.cornell.edu/edi/DisabilityStatistics/>]