



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

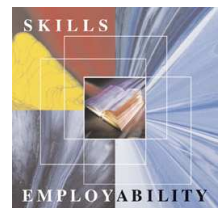
**DISCAPACIDAD
Y
ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

**Cómo asegurarse de que el acceso de las personas con discapacidades
a un trabajo decente y productivo forma parte del proceso de los
DELP**

Hans Roeske

Departamento de conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad de la OIT

Noviembre de 2002



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007
Primera edición 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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

ILO Cataloguing in Publication Data

Documento para discusión. Discapacidad y estrategias de lucha contra la pobreza: Cómo asegurarse de que el acceso de las personas con discapacidades a un trabajo decente y productivo forma parte del proceso de los DELP / Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2007
ca. iv, 23 p.

ISBN: 978-92-2-319907-4 (print); 978-92-2-319908-1 (web pdf)

International Labour Office

rehabilitación profesional / integración de las personas con discapacidad / persona con discapacidad / empleo / lucha contra la pobreza / países en desarrollo

06.11.1

Publicado también en (francés): *Document d'information. Le handicap et les stratégies de réduction de la pauvreté: Comment garantir la prise en compte de l'accès des personnes handicapées à un travail décent et productif dans le processus de DSRP* ISBN 978-92-2-216427-8 (print); 978-92-2-217472-0 (web pdf), Genève, 2007, y en inglés: *Discussion Paper. Disability and poverty reduction strategies: How to ensure that access of persons with disabilities to decent and productive work is part of the PRSP process, ILO Skills and Employability Department - Geneva: ILO, 2002.* ISBN: 978-92-2-119907-6 (print); 978-92-2-119908-3 (web pdf).

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. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Impreso en Suiza ICO

141107

Contenido

| | |
|---|----|
| ABREVIATURAS | IV |
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. PERSONAS CON DISCAPACIDADES: ENTRE LA PARTICIPACIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL – MOTIVOS PARA AMPLIAR LOS CONCEPTOS DE LOS ACTUALES DELP | 5 |
| 2.1 <i>¿Por qué debería incorporarse en los DELP la participación de las personas con discapacidades en el empleo productivo?</i> | 5 |
| 2.2 <i>Conceptos básicos en las reflexiones y prácticas actuales relacionadas con la discapacidad</i> | 6 |
| 2.3 <i>El trato a las personas con discapacidades en el Libro de Consulta del Banco Mundial</i> | 14 |
| 2.3.1 El enfoque de una “protección social” limitada ante la discapacidad | 14 |
| 2.3.2 Ambigüedades del concepto de “Protección Social” del Libro de Consulta en relación con el empleo..... | 17 |
| 2.3.3 Una visión no inclusiva de la readaptación profesional | 18 |
| 2.3.4 La discapacidad de los DELP-I disponibles. Resumen de las conclusiones..... | 20 |

ABREVIATURAS

| | |
|---------|---|
| AIF | Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial |
| BM | Banco Mundial |
| DELP- I | DELP provisionales |
| DELP | Documento de estrategia de lucha contra la pobreza |
| ECP | Evaluación Conjunta del Personal |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| MACOHA | Consejo para las personas con discapacidad de Malawi |
| OPD | Organizaciones de y para personas con discapacidades |
| PPME | Países pobres muy endeudados |
| PS | Protección Social |
| SCLP | Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI |

1. Introducción

1. En 1999, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) adoptaron los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) como enfoque para lograr un alivio de la pobreza en los países de bajos ingresos; el objetivo era asegurarse de que se respondía eficazmente a la necesidad de reducir la pobreza mediante proyectos de financiación en condiciones preferenciales del SCLP (Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza) y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, así como a través de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Actualmente, casi setenta países de bajos ingresos están elaborando DELP nacionales que, una vez aprobados por las Juntas del BM y del FMI, pasan a constituir la base para la asistencia en condiciones preferenciales de ambas instituciones.
2. Mientras las iniciativas anteriores, como los Programas de Ajuste Estructural, que lograron, en parte, corregir los indicadores macroeconómicos, solían dirigirlas principalmente los donantes, ser preceptivas e imponerse desde arriba, en el caso de los DELP, en cambio, se espera que sean proyectos que partan desde los propios países, promovidos por alianzas tanto nacionales como internacionales y que se basen en amplias consultas con todas las capas de la sociedad, incluidos los propios pobres. Se pretende que éstos últimos participen en todas las fases del proceso de los DELP: elaboración, aplicación, supervisión y evaluación.
3. En los países de bajos ingresos, las personas con discapacidades suelen pertenecer a los más pobres de entre los pobres. Así, se espera que el proceso de los DELP constituya una oportunidad única para reducir la pobreza de este segmento de población de los países de bajos ingresos, sobre todo porque cada vez son más los socios externos para el desarrollo en los diferentes países que están adoptando este enfoque.
4. No obstante, el examen de los 29 DELP provisionales (DELP-I) africanos¹ de que se dispone demuestra que, con notables excepciones, se ha vuelto a “olvidar” a las personas con discapacidades o se las ha tratado de un modo que no corresponde a sus aspiraciones de integración socioeconómica. Hasta ahora, la mayoría de las principales iniciativas de reducción de la pobreza de los últimos años no ha dado la oportunidad a las personas con discapacidades de participar en ellas.
5. La relativa ausencia o el trato inadecuado de la cuestión de la discapacidad en los DELP-I africanos disponibles pone de manifiesto que a las personas con discapacidades y a sus organizaciones no se les ha dado la oportunidad de participar o no han participado lo suficiente en los procesos consultivos de los DELP; que no han podido exponer sus necesidades; que no se les ha escuchado, ni siquiera cuando se ha consultado ampliamente a los pobres sobre la lucha contra la pobreza; que se vieron desautorizados por otras partes interesadas más poderosas o vociferantes cuando se negociaba un consenso; o que no consiguieron convencer a los demás interlocutores de que son posibles soluciones prácticas para la integración socioeconómica de las personas con discapacidades. En resumen: que el no tener voz es un

¹ Oct. de 2002. También se han examinado dos DELP no africanos: Camboya y Honduras. Ambos pertenecen al grupo de cinco países (Camboya, Honduras, Malí, Nepal y República Unida de Tanzania) seleccionados por la OIT, en consulta con el FMI y el BM, para lanzar proyectos específicos que muestren el papel tan eficaz que puede desempeñar el Programa de Trabajo Decente de la OIT (véase ILO GB.283/ESP/3). No había documentos disponibles sobre el DELP de Nepal en el sitio web del FMI ni del BM.

elemento particularmente importante de la pobreza de las personas con discapacidades y que es esencial implantar estrategias para dotarles de más capacidad de acción.

6. La falta de reconocimiento del problema de la discapacidad es particularmente preocupante en países que salen de un conflicto armado o en aquellos en los que la OIT brindó una importante asistencia técnica para el desarrollo de la formación profesional en un pasado.

7. Evidentemente, se abarca a las personas con discapacidades cada vez que los DELP aluden a “grupos vulnerables”, “grupos marginados de la sociedad” o “grupos desfavorecidos”. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que cuando no se identifican explícitamente los mecanismos de exclusión *específicos* y las necesidades *específicas* de las personas con discapacidades, las estrategias y programas pertinentes tampoco logran sus objetivos específicos. Una categoría como “grupos vulnerables”, aunque resulte útil para algunos niveles de análisis, se convierte en un escollo cuando oculta diferencias esenciales en las causas determinantes de la pobreza de los distintos subgrupos vulnerables y las estrategias que deben aplicarse. Como veremos, estas diferencias son esenciales incluso dentro de la propia categoría de personas con discapacidades.

8. Sin embargo, el tener un conocimiento limitado de la política local en materia de discapacidad no es el único problema en este caso; para entenderlo hemos de “consultar” la fuente. El BM ha preparado un Libro de Consulta para guiar a los países en la elaboración y consolidación de las estrategias de reducción de la pobreza. Este Libro de Consulta describe la reflexión y las prácticas relacionadas con el Marco Integral de Desarrollo del Banco, así como las lecciones que se desprenden del futuro Informe sobre el Desarrollo Mundial: Lucha contra la Pobreza y las buenas prácticas internacionales en este ámbito.

9. El trato de la discapacidad y de las personas con discapacidades en el Libro de Consulta sobre los DELP transmite una impresión equivocada acerca de las aptitudes y aspiraciones de la mayoría de personas pobres con discapacidades y no es acorde con el enfoque actual de la discapacidad, que se basa en los derechos humanos. Muchas personas con discapacidades en edad laboral pueden y quieren trabajar y no desean que se las considere “casos para la beneficencia”. El Libro de Consulta sobre los DELP no incorpora los principios básicos de la OIT establecidos en el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) que le acompaña, ambos instrumentos adoptados en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1983. Tampoco refleja las prácticas actuales de muchos países en desarrollo. El planteamiento basado en una limitada protección social (PS) que defiende el Libro de Consultas ha repercutido negativamente en varios DELP-I, como aquellos que intentaron incluir medidas relativas a la discapacidad y las personas con discapacidades.

10. La OIT se está implicando cada vez más en los procesos de los DELP, tal como indica, entre otros, el documento GB.283/ESP/3 “Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): Evaluación de la experiencia de la OIT” o el GB.280/WP/SDG/1 “Lucha contra la pobreza y el trabajo decente en una economía mundializada” y, más recientemente, la Circular núm. 232 “Participación de la OIT en el proceso de elaboración de los DELP”, que insta a los departamentos técnicos de la sede de la OIT a que ayuden a las oficinas exteriores y a las actividades nacionales para que puedan contribuir en los procesos de los DELP.

11. El presente documento para discusión forma parte de este empeño. Parte de los conocimientos acumulados por la OIT y del mandato de la OIT en materia de integración socioeconómica de las personas con discapacidades. Además, se basa en los planteamientos y prácticas actuales de las propias organizaciones internacionales representativas de personas con discapacidades (OPD) y es acorde con las declaraciones políticas de la comunidad de personas

con discapacidades a escala internacional.² Estos conocimientos acumulados sobre políticas en materia de discapacidad aportan un marco político coherente y ampliamente aceptado, así como una serie de programas interconectados que se irán perfilando a lo largo del presente documento.

12. Este documento pretende contribuir a que se potencie la autonomía económica de las personas con discapacidades que viven en situaciones de pobreza complementando el enfoque basado en la protección social que propone el Libro de Consulta. Se ha concebido para que lo utilicen los socios de la OIT interesados en el desarrollo, los mandantes de la OIT (gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores) y las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las OPD, así como también los departamentos técnicos de la sede de la OIT, las oficinas exteriores y los equipos multidisciplinarios.

13. El documento se centra en ámbitos que corresponden a la competencia y al mandato de la OIT. El principal objetivo de la organización hoy radica en fomentar las oportunidades de que las mujeres y los hombres, incluidas las personas con discapacidades, obtengan un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. El Trabajo Decente es el lema que aúna los cuatro objetivos estratégicos de la OIT: la promoción de los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. El Programa Global de Empleo (PGE) de la OIT guía los esfuerzos de la organización por promover el trabajo decente mediante el desarrollo de aptitudes que potencien la empleabilidad y las oportunidades de empleo. Insistir en el trabajo *decente* es particularmente importante para las personas extremadamente pobres y los grupos marginados como las personas con discapacidades, ya que a menudo se considera, y ellos mismos así lo interiorizan, que el hecho de tener acceso a *cualquier* empleo es ya todo un logro.

14. Sin embargo, si bien el documento trata específicamente del objetivo de trabajo decente, es evidente que *todas* las políticas sectoriales, en particular en materia de educación y sanidad, contribuyen directa o indirectamente a alcanzar este objetivo y, por consiguiente, pueden considerarse elementos complementarios de una política global de empleo³. Además, una política de discapacidad global y completa sólo tiene sentido si todos los aspectos sectoriales se integran de manera coherente y se refuerzan mutuamente. A lo largo de todo el documento se insiste en que para que la integración socioeconómica de las personas con discapacidades resulte satisfactoria, es condición *sine qua non* que ésta sea cabal. Como el Libro de Consulta aborda con detenimiento otros elementos sectoriales pertinentes para las políticas en materia de discapacidad, como la educación especial, los países pueden remitirse a los capítulos respectivos si desean orientación sobre esos ámbitos.

15. El segundo capítulo del documento incluye varios apartados con información conceptual de base sobre temas pertinentes que, de ser aceptada, puede copiarse directamente o adaptarse para integrarla en el DELP. Las propuestas de estrategias y medidas presentan varias opciones. El decantarse por unas u otras dependerá de las circunstancias del país, en función, por ejemplo, de la existencia de una política y de servicios relacionados con la discapacidad, del tipo de

² Véase, por ejemplo, las “Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, aprobadas en 1993, y la “Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social”, de 1995.

³ El término “empleo” se utilizará en este documento en su sentido más amplio, el de trabajo productivo, que incluye el empleo por cuenta propia, la pertenencia a cooperativas, la participación en programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de mano de obra y el trabajo familiar. De hecho, en el contexto económico predominante de los países de bajos ingresos de los DELP, la mayoría de oportunidades de empleo (aunque no todas) para las personas con discapacidades se encuentran al margen del sector formal.

estructura gubernamental encargada de las políticas en la materia, del planteamiento político, por ejemplo, la integración multisectorial frente a la asistencia social, la ratificación del Convenio núm. 159 de la OIT, la fuerza de las OPD, la representación de las personas con discapacidades en el gobierno, en el parlamento, en el Consejo Económico y Social (ECOSOC), de la presencia de ONG internacionales interesadas en la discapacidad con competencias específicas (por ejemplo, Rehabilitación Internacional), la base de conocimientos en materia de discapacidad de que se dispone (datos estadísticos, información cualitativa, estudios).

16. El documento empieza resumiendo *por qué* motivos es esencial incluir a las personas con discapacidades en el proceso de los DELP. Después, presenta la información conceptual de base y explica *cómo* debería incluirse a las personas con discapacidades en los DELP, por ejemplo, en qué elementos se basan las estrategias y medidas propuestas. Sigue con un breve análisis del trato tan insatisfactorio que da el Libro de Consulta a la cuestión de la discapacidad y realiza sugerencias para su mejora; a continuación describe el lugar que ocupan las personas con discapacidades en los DELP-I disponibles. A partir de todo ello, se formulan propuestas acerca del papel de los departamentos de la OIT y de sus mandantes:

- a) ¿cómo pueden contribuir a que empiece a prestarse atención a la cuestión de la discapacidad en *los procesos* de los DELP y que ésta se mantenga? y
- b) ¿qué deberían proponer para asegurarse de que en el propio DELP recibe un trato adecuado la idea de reducir la pobreza de las personas con discapacidades a través de su participación en un trabajo productivo?

2. Personas con discapacidades: Entre la participación en el crecimiento económico y la protección social – Motivos para ampliar los conceptos de los actuales DELP

2.1 ¿Por qué debería incorporarse en los DELP la participación de las personas con discapacidades en el empleo productivo?

17. Según los cálculos de las Naciones Unidas, las personas con discapacidades representan entre el 7 y el 10% de la población de cualquier país. Este porcentaje es relativamente constante en los diferentes tipos de sociedades ya que, en los países industrializados, los menores índices de discapacidad entre los grupos más jóvenes en general se contrarrestan con una estructura de población envejecida y la emergencia de nuevos tipos de discapacidades. Obviamente, los índices de discapacidad pueden ser considerablemente superiores en países afectados por conflictos armados u otras catástrofes naturales o sociales. Los anteriores cálculos ponen claramente de manifiesto que las personas con discapacidades no son una minoría marginal, en particular si se considera que la discapacidad de una persona no sólo afecta su propia situación, sino también la situación de su familia e incluso de su comunidad. El número de personas directa o indirectamente concernidas por el problema de la discapacidad es pues considerable.

18. Los datos disponibles, aunque escasos, muestran que las personas con discapacidades en los países en desarrollo en general pertenecen a los más pobres de entre los pobres.⁴ Los índices de desempleo son sistemáticamente superiores que los que cualquier otro grupo de población, hasta el 80% en muchos países de los DELP. La discapacidad es tanto causa como consecuencia de la pobreza, queda atrapada en un círculo vicioso que surge con la aparición de una discapacidad que lleva a la pobreza, lo que a su vez incrementa el riesgo de discapacidad, y ello aumenta la pobreza. Todo gobierno tiene la obligación de romper este círculo; toda estrategia de lucha contra la pobreza debe otorgar a la cuestión de la discapacidad un papel preponderante. Quizás más que para otras personas, la pobreza para quienes tienen discapacidades significa algo más que pobreza económica. El Libro de Consulta insiste muy claramente en la naturaleza multidimensional de la pobreza.⁵ Entre los factores que se han introducido en la reciente conceptualización de la pobreza, la “impotencia” y la “falta de voz” son particularmente importantes para comprender los aspectos determinantes específicos de la pobreza de personas discapacitadas.

19. En determinadas condiciones, la mayoría de hombres y mujeres con discapacidades *quieren y pueden desempeñar un trabajo productivo*, en vez de ser tratados como un caso para la beneficencia o vivir gracias a mecanismos oficiales de redistribución. Esto determina el lugar exacto que deberían ocupar en las estrategias de lucha contra la pobreza basadas en un “crecimiento sostenible en el que puedan participar los pobres.”⁶ Hoy tenemos muestras

⁴ La falta de datos estadísticos sobre la situación de la pobreza de personas con discapacidades (ausencia de la dimensión de la discapacidad en los censos y estudios, falta de análisis estadístico de los datos recopilados) es, per se, un síntoma de la marginación de las personas con discapacidades.

⁵ Véase, por ejemplo, el capítulo del Prólogo.

⁶ El Libro de consulta, capítulo del Prólogo, pág. 4, define las “políticas macroeconómicas y estructurales en apoyo de un crecimiento sostenible en que participan los pobres” como la primera “Área prioritaria de intervención pública en un DELP”.

suficientes de que la integración socioeconómica de las personas con discapacidades no es sólo una cuestión de justicia social y un derecho, sino también la mejor solución en términos de costes/beneficios sociales, incluso cuando no haya prestaciones por discapacidad. El acceso al empleo es el medio más rentable para reducir la pobreza de los niños, jóvenes y adultos con discapacidades, sus familias, y sus comunidades. En este caso, la racionalidad económica y los derechos humanos van de la mano. Sin embargo, es importante reconocer que la integración socioeconómica de las personas con discapacidades conlleva algo más que una mera reducción de los costes sociales: para muchos individuos con discapacidades, la integración socioeconómica significa la “*participación directa en el crecimiento económico*”. Un estudio del BM calcula que las pérdidas anuales de PIB en el mundo por tener a tantas personas con discapacidades al margen del mundo laboral eran de entre 1,37 y 1,94 billones de US\$.⁷ Esta es la perspectiva desde la que debería plantearse la cuestión de la estrategia integral para la lucha contra la pobreza para las personas con discapacidades en el marco de los DELP. Cuando sea posible, el objetivo debería consistir en disminuir la pobreza de las personas con discapacidades “desplegando su potencial económico” y no a través de políticas redistributivas. Los costes en términos de accesibilidad, dispositivos técnicos, y adaptaciones del lugar de trabajo deben verse como *inversiones* y no como un gasto en bienestar social improductivo. Por supuesto, siempre habrá un cierto número de personas con discapacidades que depende de la protección social o de una combinación de políticas de protección social y de otra índole; tanto en el Libro de Consulta como muchos DELP las mencionan. El presente documento se centra en lo que ambos han pasado por alto y es pertinente para la mayoría de personas con discapacidades: su potencial de contribuir al desarrollo económico.

20. Una discapacidad es el resultado *social* de una *deficiencia* física o mental. Una deficiencia sólo pasa a convertirse en una minusvalía en el contexto de una determinada sociedad, a menudo porque ésta no respeta las necesidades y los derechos de aquellos ciudadanos con alguna deficiencia. Por consiguiente, la discapacidad no es un hecho natural, sino social. Además, la discapacidad no es sólo un destino individual, sino también el resultado de situaciones y decisiones de las que las personas con discapacidades no son más responsables que el resto de ciudadanos, como las malas condiciones higiénicas y sanitarias, la guerra, etc. Las personas discapacitadas cargan con las consecuencias de las situaciones y decisiones colectivas. La sociedad, a su vez, tiene una especial responsabilidad colectiva a la hora de erradicar las exclusiones que convierten una deficiencia en una discapacidad.

2.2 Conceptos básicos en las reflexiones y prácticas actuales relacionadas con la discapacidad

21. En esta sección se presentan los antecedentes conceptuales que subyacen en los comentarios del Libro de Consulta y los DELP-I disponibles, como también en las siguientes propuestas de estrategia. Comprender estos conceptos es especialmente importante ya que condiciona el acceso de las personas con discapacidades a toda una gama de políticas, programas y servicios generales de los que ahora están en gran medida excluidos. De lo contrario, las estrategias, aunque bien diseñadas, seguirán siendo ineficaces.

22. Las personas con discapacidades no constituyen un grupo homogéneo. Su nivel de autonomía abarca todo el espectro, desde la autonomía total hasta ninguna. Las políticas y

⁷ Véase Robert L. Metts, *Disability issues, trends and recommendations for the World Bank*, Banco Mundial, Washington, 2000, citado en: Simon Zadek y Susan Scott-Parker, *La llave del potencial. La nueva causa empresarial de la discapacidad*, OIT y el Employers' Forum on Disability, 2001.

programas de discapacidad discurren en paralelo, y van desde la “asistencia social” hasta el “acceso al trabajo productivo”. Siempre habrá una parte de individuos con discapacidades que dependerá totalmente de las políticas de asistencia social (por ejemplo, de las prestaciones por discapacidad), quizás por tener una discapacidad grave o por ser demasiado mayores. Por lo tanto, toda política de discapacidad tendrá un componente de asistencia social cuyo papel será de gran importancia. Para otras personas con discapacidades, puede ser adecuada una mezcla de asistencia social y acceso a programas laborales, como los programas de empleo subvencionado o protegido. No obstante, la mayoría de jóvenes y adultos con discapacidades son “potencialmente autónomos”: unas medidas de apoyo adecuadas bastan para contrarrestar la deficiencia y conseguir que no constituya una discapacidad. Si los problemas de movilidad de las personas con alguna discapacidad física se resuelven con el transporte y la accesibilidad adecuados, en principio ya no habrá diferencias entre ellas y otras personas no discapacitadas. Lo mismo podemos decir de las personas con problemas comunicativos. Por consiguiente, estas personas, no necesitan en principio asistencia o protección social, sólo que se les garantice la igualdad de oportunidades. Así el enfoque ante la discapacidad ha cambiado radicalmente de lógica.

23. ¡En principio! ¿Por qué en la realidad estos casos son tan poco frecuentes? Porque, en la realidad, una deficiencia desencadena una larga serie de *mecanismos de exclusión*. Las exclusiones están interrelacionadas, se acumulan y se agravan. Es el caso de los niños discapacitados que no fueron a la escuela porque no tenían el transporte adecuado, ni centros escolares sin barreras, ni un lugar en clase acorde con sus necesidades, ni escuelas especiales, ni formación ni puestos de trabajo para docentes de educación especial, ni educación inclusiva, ni departamento de educación especial en el Ministerio de Educación, los niños que posteriormente no recibieron formación profesional porque carecían de la enseñanza básica suficiente; ¿cómo se podía imaginar que esos niños, una vez hubieran crecido, encontrarían un trabajo? Han acumulado demasiada exclusión. Ni siquiera una política de empleo generosa y voluntarista ayudaría, puesto que carecen de los requisitos básicos para el empleo. La acumulación de exclusiones produce incapacidades secundarias que no son inherentes a la deficiencia original, sino que paulatinamente se van convirtiendo en una discapacidad: la movilidad reducida o la incapacidad de ver o hablar no eran una discapacidad, la falta de enseñanza o de formación profesional desde luego sí lo es.

24. Para romper esos mecanismos, la política de discapacidad debe incorporar una serie cabal de medidas de apoyo destinadas a compensar, *a todos los niveles*, la deficiencia inicial. ¿Cuáles deben ser las características de estas medidas o servicios de apoyo? Debería prestarse especial atención a la definición de los límites de tales servicios y no confundirlos con servicios que deben ir en paralelo a los servicios comunes, ya que ello llevaría a la exclusión de las personas con discapacidades en ghettos de servicios especiales. Estamos hablando de medidas cuya *única* función es la de compensar por la discriminación o la deficiencia y dar a la persona con alguna discapacidad acceso a políticas, programas, servicios y oportunidades comunes, ni más ni menos. Puede tratarse de una silla de ruedas o un par de muletas para contrarrestar un problema de movilidad, un teclado de Braille o interpretación simultánea en lenguaje de signos para que una persona ciega o sorda pueda competir con colegas no discapacitados, o un profesor de educación especial cualificado para que acompañe al niño ciego o sordo a clases generales: en todos los casos nos referimos a *instrumentos que facilitan el acceso*, y no a servicios paralelos. Para recalcar su papel de intermediarios entre la persona discapacitada y el servicio o la estructura comunes que, en principio, están abiertos a todos, les llamaremos “servicios de interfaz”.

25. Esos servicios son absolutamente necesarios, como puede verse por los ejemplos antes mencionados, pero también *se limitan estrictamente* a su función de facilitar el acceso. Ahí es donde a menudo empiezan los malentendidos. En muchos casos, de hecho, puede ser más fácil implantar un modelo reducido pero completo de servicios paralelos para las personas con discapacidades que diseñar y manejar una red compleja que coordine los servicios de interfaz con las políticas y programas sectoriales generales.

26. Debemos señalar, sin embargo, que en muchos casos, las personas con discapacidades necesitan servicios de apoyo que les faciliten el acceso sólo porque las políticas que, en principio, deberían ser universales, en la práctica son limitadas (por ejemplo, las políticas de educación básica). Una verdadera educación básica universal y gratuita, a menudo, bastaría para que muchos niños discapacitados que actualmente no están escolarizados tuvieran acceso automáticamente a las escuelas, sin necesidad de ninguna medida de facilitación especial.

27. Las necesidades de las personas discapacitadas, como las de cualquier otra persona, corresponden a *múltiples sectores*: educación, formación profesional, salud, empleo, urbanismo, alojamiento, cultura, etc. Sin embargo, siempre ha habido una gran tentación, y sigue habiéndola, de crear toda clase de políticas sectoriales paralelas para los “grupos vulnerables” en general, y para las personas con discapacidades en particular, en el marco del ministerio que se ocupa de “asuntos sociales”: servicios de educación especial, formación profesional en centros de readaptación profesional, gestión de planes de microcréditos, enseñanza de competencias empresariales para empresarios discapacitados, entre otros programas. El resultado es el siguiente:

- Como el personal del ministerio de asuntos sociales no puede ser especialista en todos los sectores pertinentes (enseñanza, formación profesional, desarrollo de pequeñas empresas, servicios de empleo, gestión de microcréditos), los servicios que presta el personal de asuntos sociales a las personas con discapacidades son necesariamente servicios de segunda;
- Como los “Servicios Sociales” ya se ocupan de los servicios sectoriales destinados a las personas con discapacidades, los ministerios técnicos competentes pueden fácilmente desentenderse de su responsabilidad para con este grupo de la población. Las personas con discapacidades, por lo tanto, no sólo están excluidas del acceso a los recursos de financiación sectoriales, sino también de la pericia técnica de los ministerios técnicos competentes;
- Las personas con discapacidades también quedan al margen de la supervisión administrativa que corresponde a los ministerios técnicos, lo que significa para ellas, simbólicamente, una segunda exclusión. En muchos países, por ejemplo, se ha tardado mucho tiempo antes de que el Ministerio de *Educación Nacional* estableciera servicios de educación especial, que no dependieran (únicamente) del Ministerio de Asuntos Sociales, lo que negaba a estos niños su dignidad como ciudadanos del país de pleno derecho.
- Las antiguas políticas de reforma económica como, por ejemplo, los Programas de Ajuste Estructural, a menudo generaban mayores problemas sociales al introducir restricciones en los presupuestos del estado, mientras los recursos económicos y humanos de que disponían los Ministerios de Asuntos Sociales o permanecían estables o disminuían. En consecuencia, éstos habían de hacer frente a más problemas sociales con recursos limitados.

Por todos estos motivos, los Ministerios de Asuntos Sociales son quizás el último lugar al que deberían dirigirse las personas con discapacidades.

28. Si aceptamos que las necesidades de las personas con discapacidades corresponden a múltiples sectores, al igual que las necesidades de cualquier otra persona, y que los servicios especiales para personas con discapacidades son sólo instrumentos para facilitar el acceso a políticas y programas sectoriales comunes, es evidente que las necesidades de los niños, jóvenes y adultos con discapacidades deberían, ante todo, tenerse en cuenta en cada uno de estos programas y políticas sectoriales. La política de discapacidad debe ser multisectorial: la integración socioeconómica de las personas con discapacidades no es competencia exclusiva del ministerio de asuntos sociales, sino de los ministerios de todos los sectores. Un joven discapacitado que busca empleo no debe ser remitido al ministerio de asuntos sociales, sino al ministerio que se ocupa del empleo. Establecer un marco institucional para esa política multisectorial de la discapacidad será un elemento clave de cualquier estrategia de reducción de la pobreza para las personas con discapacidades.

29. Llevando este planteamiento hasta sus últimas consecuencias, podríamos decir que no haría falta ninguna política especial para la discapacidad si todas las políticas sectoriales estuvieran bien concebidas e integradas. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que no es así. Las personas con discapacidades necesitan alguna estructura que *garantice que sus necesidades e intereses se tienen debidamente en cuenta en todas las políticas sectoriales*. Esta es exactamente la definición del nuevo papel del ministerio “encargado de las personas con discapacidades y de las cuestiones relacionadas con la discapacidad” en el marco de una política multisectorial sobre la discapacidad que, estructuralmente, no se diferencie de las políticas destinadas a otros grupos (por ejemplo, las políticas de género).

30. Las políticas sectoriales son diferentes de las políticas destinadas a determinados grupos. Las funciones principales de una política sectorial podrían resumirse como:

- orientación política
- defensa o promoción de una causa
- coordinación/trabajo en red
- aportación de los conocimientos de los especialistas, y sólo entonces:
- prestación de servicios de apoyo especiales

31. A diferencia de los miedos que a menudo expresan los ministerios de asuntos sociales en cuestión, el planteamiento basado en políticas sectoriales no resta valía a su papel, sino que lo revaloriza, lo *promociona*. Si una política de discapacidad se inscribe en un marco multisectorial, desempeña funciones considerablemente más importantes y requiere mayores competencias que el enfoque habitual basado en la asistencia social.

32. La cualificación más importante, para empezar, es estar bien informado sobre los diferentes programas y políticas sectoriales, para así poder defender eficazmente los intereses de los grupos a los que representan en las negociaciones con ministerios técnicos. Podría decirse que cuando más marginal es el grupo de que se trate, más cabal y “enciclopédica” ha de ser la competencia del ministerio encargado. En vez de ser únicamente especialista en un grupo destinatario marginal, una política multisectorial exige que el ministerio sea un conocedor versátil de toda una gama de políticas y programas sectoriales. Hasta ahora, los Ministerios de Asuntos Sociales no disponían ni de las competencias ni del acceso necesario a los canales de información pertinentes para poder hacer un seguimiento de las políticas sectoriales. Más que cualquier otro ministerio, el Ministerio de Asuntos Sociales estaba y, a menudo sigue estando, marginado de tal manera que a menudo refleja la marginación del propio grupo al que se destina. Una de las primeras medidas de una estrategia multisectorial de lucha contra la pobreza para personas con discapacidades sería, por consiguiente, redefinir el mandato y fortalecer las competencias del ministerio responsable.

33. La integración multisectorial fue una de las consecuencias de la gran revolución conceptual para comprender la discapacidad que se ha producido en los últimos años. La iniciaron las OPD internacionales y paulatinamente ha ido influyendo tanto en las políticas nacionales como en la reflexión de las organizaciones internacionales en el ámbito del desarrollo. En pocas palabras podría resumirse de la siguiente manera: las políticas y los programas en favor de las personas con discapacidades ya no se ven como un medio para rehabilitar a las personas discapacitadas y adaptarlas a la sociedad, sino para *adaptar la sociedad a las necesidades de las personas discapacitadas*. El concepto de *readaptación* ha dejado paso al de *crear un entorno propicio*; el concepto de *asistencia social* al de respeto de una sociedad por los *derechos de las minorías*. Más recientemente, el concepto de minoría se ha incorporado a otro más inclusivo, el de *diversidad social*, el de *una sociedad para todos*. Aunque esta revolución se haya producido en las mentes y en las políticas, a menudo no se entienden los cambios profundos que conlleva. Prueba de ello, es el papel que siguen ocupando conceptos obsoletos como “talleres protegidos” o “centro para minusválidos” en la percepción pública de la readaptación profesional.

34. Hablar de diversidad social o de derechos de las minorías implica tener en cuenta la dimensión política de la cuestión. No hay ningún ejemplo en la historia de minorías excluidas u oprimidas cuyos derechos se hayan reconocido sin haber tenido que luchar por ello. El reconocimiento de los derechos de las personas discapacitadas no puede obtenerse únicamente mediante políticas o programas gubernamentales *para* personas con discapacidades, sino que las personas con discapacidades y sus representantes deben emerger como *actores* de esta política. Los programas de desarrollo defienden la “participación” y los “enfoques participativos”, pero obviamente con la participación no basta. La clave está en *potenciar la autonomía* de las personas con discapacidades, también en lo político. Las personas con discapacidades y sus organizaciones lo han vivido en todo el mundo: las cosas sólo empezaron a cambiar cuando las OPD adquirieron suficiente confianza en sí mismas, voz y capacidad de sustituir a los no discapacitados que antes hablaban en su nombre, cuando *ellos mismos* asumieron la lucha contra la discriminación. Cuando las OPD son fuertes, las sociedades empiezan a adaptarse a las necesidades de los ciudadanos con discapacidades; cuando son débiles, las personas con discapacidades no pueden hacer más que adaptarse a la sociedad. Así, una estrategia de lucha contra la pobreza de las personas con discapacidades no puede limitarse a un programa gubernamental en favor de las personas con discapacidades, sino que debe ser una estrategia que potencie la autonomía económica y social a las personas con discapacidades.

35. Una estrategia de reducción de la pobreza para personas con discapacidades sólo tiene sentido si constituye un *todo cabal y coherente* compuesto por diferentes partes sectoriales. El elemento sistémico es crucial. Los programas de promoción de empleo serán ineficaces si no se implantan simultáneamente y de manera coherente políticas y programas que garanticen el acceso a la enseñanza y la formación profesional, el suministro de aparatos y dispositivos técnicos, así como la accesibilidad⁸ de las escuelas, los lugares de trabajo, las oficinas, los edificios públicos y las viviendas. Cada elemento depende de todos los demás, y todos son directamente o indirectamente componentes de una estrategia de integración socioeconómica de las personas con discapacidades. No sirve de nada introducir tal o cual elemento aisladamente en el DELP: sólo un todo cabal y coherente tendrá una incidencia significativa.

36. En la siguiente lista se enumeran, para facilitar su referencia, las que pueden considerarse las principales estrategias y programas sectoriales que deberían incluirse en una estrategia cabal y coherente para la integración socioeconómica de las personas con discapacidades:

⁸ La accesibilidad no es sólo física, sino también comunicativa, financiera o social.

- Acceso de los niños con discapacidades a la **educación**
 - escuelas de educación especial
 - contratación y formación a profesores especializados
 - elaboración de un plan de estudios para la formación de profesores especializados
 - material educativo e instalaciones especiales (Braille, cintas de audio, lenguaje de signos, etc.)
 - becas para estudiantes discapacitados
 - accesibilidad de las escuelas y las clases
 - apoyo a los niños discapacitados en una educación inclusiva
 - establecimiento/ fortalecimiento de un Departamento de Educación Especial en el Ministerio de Educación
- Acceso a los servicios de **salud**
 - formación de cirujanos ortopédicos
 - establecimiento/fortalecimiento de los centros de rehabilitación médica
 - facilitación de aparatos o dispositivos (ortesis, prótesis, audífonos, etc.)
 - programas nacionales de prevención de ciertas enfermedades (polio, lepra)
- Respuesta efectiva a las necesidades de las personas discapacitadas en materia de **dispositivos técnicos** que facilitan su movilidad y comunicación, como sillas de ruedas, muletas, bastones blancos, traducción al lenguaje de signos, máquinas Braille, teclados, papel y cintas de audio.
- **Accesibilidad física** de las escuelas, los centros de formación, los talleres, las universidades, las oficinas, los edificios y lugares públicos, y las residencias.
- **Accesibilidad de la información**
- Acceso a la **formación profesional**
 - acceso a los programas generales para aprendices
 - oferta de plazas en cursos de formación adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidades
 - inclusión de estructuras y cursos de formación profesional especializados dentro de las políticas, programación y presupuestos de la política común de formación profesional del ministerio del ramo.

- **Política de promoción de empleo**

- *Legislación:*

Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidades en el empleo; establecimiento de sanciones contra la discriminación; introducción de cuestiones relacionadas con la discapacidad en el marco general del reglamento económico y social (Código del Trabajo, etc.), incluida la normativa sobre requisitos de accesibilidad de la información y accesibilidad física de los centros de formación y lugares de trabajo, los reglamentos relativos a las normas para la adaptación del lugar de trabajo; la accesibilidad física, comunicativa, educativa y económica del sistema jurídico y las medidas de acción positiva.

- Posibilidad de promulgar leyes de cuotas realistas, que exijan a los empleadores que reserven un determinado porcentaje de puestos de trabajo para personas con discapacidades reconocidas y que, si no cumplen con la cuota obligatoria, aporten una contribución a un fondo central que se use para la readaptación profesional o para adaptaciones de los lugares de trabajo.

- Conocimientos y competencia en asuntos relacionados con la discapacidad en el contexto del empleo y la formación.

- Servicios especializados, dentro de los servicios comunes de empleo, para las personas discapacitadas que busquen un empleo y requieran un apoyo adicional; deberían considerar tanto las oportunidades en el sector formal como en el informal, incluidas las posibilidades de formación y el acceso al crédito.

- Servicios de readaptación profesional, incluida la intervención temprana y los servicios de referencia, la orientación profesional y el establecimiento de planes individuales de readaptación.

- Participación de las organizaciones de trabajadores, empleadores y ODP en la elaboración, la aplicación y la supervisión control de las políticas.

- **Programas sectoriales de promoción del empleo**

- los programas de empleo y *formación* para personas con discapacidades en el sector formal público y privado (se trata de programas que, aunque marginales en términos cuantitativos, tienen gran valor simbólico y de concienciación pública)

- acceso al trabajo *productivo* en el sector agrícola

- acceso al trabajo productivo en las PYME urbanas y rurales y en el sector de las cooperativas

- participación en programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de mano de obra

- Establecimiento/Fortalecimiento del *marco institucional* multisectorial de las políticas relativas a la discapacidad, con la participación de los ministerios encargados de empleo, formación profesional, finanzas, planificación, asuntos sociales y sanidad, así como de los interlocutores sociales y las OPD, incluida la redefinición del mandato del ministerio de asuntos sociales y el fortalecimiento de sus capacidades.

- Fortalecimiento de las capacidades de las ODP.

- Mejora de la *recopilación, el análisis y la publicación de datos estadísticos* sobre la pobreza y la discapacidad, así como participación de las personas con discapacidades en el mundo del trabajo.

- **Estudio**, recopilación y divulgación de los conocimientos existentes en materia de discapacidad, incluida la asociación con redes internacionales de estudio de la discapacidad

Estas políticas sectoriales y programas relacionados con la integración socioeconómica de personas con discapacidades deben completarse con **políticas y programas de asistencia social** para aquellos individuos discapacitados que no pueden acceder a un trabajo productivo.

En todas las políticas y programas sectoriales, debería prestarse especial atención a las cuestiones de *género y a la situación de las niñas y de las mujeres con discapacidades*, por sus responsabilidades familiares, por estar doblemente desfavorecidas y encontrarse, a menudo, en una situación más vulnerable.

37. Una ojeada superficial a esta lista de políticas y programas muestra que no puede identificarse correctamente a las personas con discapacidades si se las incorpora en la vaga categoría de “grupos vulnerables”. Muchas necesidades y ayudas son específicas de las personas discapacitadas. Los DELP, en el capítulo relativo a la diagnosis de la pobreza, deben identificar los aspectos determinantes particulares de la pobreza de las personas con discapacidades y definir estrategias, medidas, indicadores y metas en los capítulos programáticos.

38. Todos los elementos antes mencionados de la política de integración socioeconómica de las personas con discapacidades figuran en el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 159) y la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 168), ambos instrumentos adoptados en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1983. Los países que han ratificado el Convenio, han aceptado la obligación de implantar tal política.

39. El Convenio núm. 159 no sólo prevé los elementos clave para una política de integración en materia de discapacidad, sino también del *proceso* hasta llegar ahí. Obviamente es necesario que, en la formulación de dicha política, se cuente con la participación de los interlocutores sociales y de las ODP. Su asesoramiento es particularmente importante para que toda estrategia de los DELP incorpore de manera satisfactoria la dimensión de la discapacidad. El Convenio núm. 159 sugiere, como práctica, que se incluya a las ODP y a los empleadores y trabajadores en el proceso de formulación, aplicación, supervisión y evaluación de los DELP.

40. No queremos transmitir la falsa impresión de que la integración de las personas con discapacidades es fácil, y quienes participan en consultas de DELP tampoco deberían hacerlo. No lo es. Hace falta voluntad política, visión y capacidad de defender una (re)asignación de los escasos recursos frente a causas que compiten por los mismos fondos. Sin embargo, deberíamos demostrar que una política de integración socioeconómica de las personas con discapacidades *es posible*, que existen soluciones técnicas y estrategias adecuadas y que el ejercicio de los DELP constituye la única oportunidad de movilizar el apoyo financiero y político, si al menos los interlocutores clave tienen voluntad de hacerlo. También deberíamos dejar muy claro que los beneficios finales para un país serán una mayor justicia social, cohesión, tolerancia, diversidad y paz.

2.3 *El trato a las personas con discapacidades en el Libro de Consulta del Banco Mundial*⁹

41. Dados los principios antes expuestos, que cada vez guían más la teoría y la práctica internacional en el campo de la discapacidad, el enfoque del Libro de Consulta del Banco Mundial ha quedado desfasado y no refleja estos nuevos conceptos y avances internacionales. A continuación nos centraremos en dos cuestiones interrelacionadas, aunque no idénticas: el enfoque de una protección social limitada y el concepto de readaptación profesional no inclusiva del Libro de Consulta.

2.3.1 *El enfoque de una “protección social” limitada ante la discapacidad*

42. El Libro de Consulta hace numerosas alusiones a la discapacidad, en particular en los capítulos de “Procesos participativos”, “Educación”, “Salud”, “Pobreza urbana” y “Protección Social” (PS).

43. Sin embargo, hay una neta diferencia conceptual entre estos capítulos en lo referente a la discapacidad. Los capítulos de “Educación” y “Procesos participativos” son probablemente los que más se acercan a los conceptos antes mencionados. El capítulo de “Educación” aboga fervientemente por la educación inclusiva de los niños con discapacidades, lo que también se refleja en el trato que varios DELP dan a la educación especial e inclusiva. El capítulo de “Procesos participativos” da valiosos consejos sobre cómo integrar a los grupos vulnerables en el proceso de formulación, aplicación y supervisión de los DELP que resultan de suma utilidad no sólo para las personas con discapacidades y sus organizaciones, sino también para los departamentos de la OIT que, en el proceso de elaboración de los DELP, se implican en la promoción de esta causa y proporcionan ayuda técnica destinada a las personas con discapacidades.

44. En esos capítulos, la discapacidad se identificaba claramente como uno de los principales *factores determinantes de la pobreza* y a las personas con discapacidades como a uno de los grupos más pobres de la sociedad. La mención de las personas con discapacidades en algunas estrategias sectoriales habría tenido más peso si se hubieran incluido algunas referencias específicas a la discapacidad a la hora de medir la pobreza. Sin embargo, los capítulos de “Medición del bienestar social” y “Fortalecimiento de los sistemas estadísticos” no hacen alusión a la discapacidad, lo que pone de manifiesto la escasez de datos estadísticos en la materia. El Libro de Consulta, sin embargo, podría haber ido más lejos y denunciar el hecho mismo, contribuyendo así a una dar mayor relevancia a los datos sobre discapacidad durante las fases de preparación y aplicación de los DELP.

45. El Libro de Consulta insiste enérgicamente en el “crecimiento favorable a los pobres”; en el “crecimiento en el que participen los pobres” como estrategia clave para los DELP, pero reconoce que algunas categorías de pobres seguirán dependiendo de medidas de redistribución. De las estrategias para estas categorías de pobres, los “vulnerables”, se trata en el capítulo de “Protección Social”. El Libro de Consulta señala que incluso para esos grupos de pobres, una combinación de medidas de protección social y otro tipo de medidas será generalmente lo más apropiado.

46. ¿Qué dice el Libro de Consulta acerca de la participación de las personas con discapacidades en el crecimiento económico y de su dependencia de estrategias redistributivas en la lucha contra la pobreza? Hay una Nota Técnica Especial sobre los “Programas de

⁹ El Libro de Consulta se concibió como un “documento abierto”. Se invita a los lectores a que expongan sus comentarios con miras a futuras actualizaciones del texto.

Inclusión para la invalidez”¹⁰ en el anexo del capítulo de “Protección Social” que resume la experiencia internacional en la materia. Hace referencia a las necesidades concretas de las personas con discapacidades e indica medidas políticas específicas para éstas. La nota recalca asimismo el carácter inclusivo de estas políticas: enseñanza, educación y formación profesional inclusivas, subvenciones para la inserción laboral, etc., junto con medidas de asistencia social más clásicas. Podría haber constituido una base apropiada para establecer directrices en materia de integración social y económica de las personas con discapacidades. Desafortunadamente, el cuerpo del capítulo de Protección Social no parece haber asimilado el contenido de esta Nota Técnica: siempre que menciona a las personas con discapacidades, lo hace refiriéndose a aquellos “que no pueden mantenerse por sí mismos”, i.e. casos para la asistencia social.

47. Algunas citas pueden mostrar que el único enfoque del Libro de Consulta ante la discapacidad pasa por la Protección Social:

“Entre los pobres crónicos, debe diferenciarse entre los económicamente activos (físicamente capacitados) y los económicamente inactivos (niños, ancianos, discapacitados físicos y mentales).”¹¹

o:

“Programa 19: Transferencias de efectivo según las necesidades (Asistencia Social)

Más indicadas para estos grupos: una de las pocas opciones para los que no pueden trabajar: los inválidos, los ancianos, los niños. Es también un medio factible para darles un suplemento de ingresos a los trabajadores que son pobres.”¹²

48. En esas citas, las personas con discapacidades se definen como “*económicamente inactivas*” o se dice que pertenecen a “*aquellos de los que no se puede esperar que trabajen*”, sin mayores distinciones. La observación puede parecer anodina y resulta aceptable porque refleja creencias comunes y frecuentes acerca de las personas con discapacidades. Cabe señalar que las personas con discapacidades *no se definen explícitamente* como personas que no pueden mantenerse por sí mismas. Lo importante es que *sólo se las menciona* en el Libro de Consulta al referirse a aquellos que no pueden mantenerse por sí mismos. No aparece ninguna frase que diga “aquellas personas con discapacidades de las que no se puede esperar que trabajen”, sino que el Libro de Consulta se refiere únicamente a “*los discapacitados*”. Cuando se buscan ejemplos de grupos que no pueden trabajar y necesitan protección social, se menciona explícitamente a las personas discapacitadas. Sin embargo, no se hace referencia ni una sola vez en todo el libro a las personas con discapacidades en el contexto de políticas sectoriales sobre el empleo/trabajo competitivo y productivo o aspectos conexos.

49. Hay otra definición interesante de “Programas para la invalidez”:

“*Ejemplos de actividades de protección social:*

Programas para la invalidez: Ayudar a los inválidos con servicios en la comunidad, incluso ayuda a las familias (ayuda de alivio, cuidado de niños, asesoría, visitas domiciliarias, asesoramiento para violencia doméstica, tratamiento de alcoholismo y rehabilitación), ayuda a personas inválidas (incluso educación, cursillos vigilados,

¹⁰ Programa 22, pág. 37.

¹¹ Capítulo Prólogo, p. 16.

¹² Capítulo de Protección Social– Notas técnicas, pág. 33.

rehabilitación, ayuda técnica), ayuda a los ancianos (centros para ancianos, visitas domiciliarias) y asignación fuera de la familia (hogar de guarda, adopción).”¹³

50. La cita es interesante porque reúne bajo el título “Programas para la invalidez”, actividades como “asesoramiento para violencia doméstica, tratamiento de alcoholismo y ayuda a los ancianos”. Es sintomático de una confusión inconsciente muy difundida y contribuye a que se ubique a las personas con discapacidades en terrenos poblados por todo tipo de problemas sociales, y ello condiciona la percepción pública que se tiene de las personas discapacitadas, aunque en realidad sean cosas que nada tienen que ver con la discapacidad.

51. El segundo elemento interesante es que la *única referencia explícita* en todo el capítulo de Protección Social a las personas con discapacidades en relación con el trabajo figura en el contexto de los talleres protegidos, denominados en ese documento *cursillos vigilados*.¹⁴ Esta cuestión se abordará más adelante.

52. Al no distinguir claramente entre las personas con discapacidades que pueden y quieren desempeñar un trabajo productivo y las que no, al referirse a los “inválidos” como una categoría homogénea de personas que necesitan todas el mismo tipo de políticas y programas, es decir la asistencia social, el Libro de Consulta reproduce y refuerza los prejuicios comunes de que *todas* las personas con discapacidades son incapaces de trabajar y mantenerse a sí mismos, sin declararlo nunca tan explícitamente. Contribuye a empujar de nuevo a la inmensa mayoría de personas con discapacidades al ghetto de la exclusión social, del paternalismo y de la asistencia social, del que tanto han luchado por salir en los últimos decenios.

53. Excepto en la Nota Técnica no asimilada sobre los “Programas de Inclusión para los Inválidos”, no se incluyen referencias *específicas* a las personas con discapacidades en el capítulo sobre Protección Social. Las personas con discapacidades sólo se mencionan en listas de diferentes grupos vulnerables, a título ilustrativo. El capítulo de Protección Social nunca indica una necesidad ni estrategia *específica* relacionada con la discapacidad. Las personas con discapacidades se difuminan dentro del concepto de “grupos vulnerables”: de hecho, se les hace caso omiso.

54. Nada indica que los autores del capítulo prestaran la menor atención a la crucial relación que existe entre deficiencia y discapacidad. No se ha identificado el elemento específico que permitirá a las personas con discapacidades acceder a las estrategias de lucha contra la pobreza, como por ejemplo la necesidad de contrarrestar las deficiencias con el fin de evitar la exclusión y los efectos secundarios que constituyen la verdadera discapacidad o, dicho en otras palabras, no se ha reconocido el papel de interfaz que desempeñan los servicios de apoyo a la discapacidad.

¹³ Capítulo “Protección Social”, Recuadro 1 (pág. 1).

¹⁴El capítulo de “Pobreza Urbana” incluye una importante referencia a la discapacidad como resultado de las malas condiciones de trabajo: “Los pobres urbanos también tienden a sufrir enfermedades y accidentes relacionados con el empleo y el trabajo. Los niños también padecen condiciones de trabajo insalubres. En las tiendas de alfombras de Lahore (Pakistán) se conocen casos de niños entregados como siervos a los dueños a los cuatro años de edad y que sufrían de graves minusvalías físicas como consecuencia de sus condiciones de trabajo (Drakakis-Smith 1996), véase el capítulo de “Pobreza Urbana- Notas Técnicas”, pág.7

2.3.2 *Ambigüedades del concepto de “Protección Social” del Libro de Consulta en relación con el empleo*

55. El uso del concepto de “protección social”, per se, parece incoherente. Desde el principio, el capítulo de Protección Social distingue entre “política que promueve el crecimiento económico” y “medidas para la protección social que tiene un papel que desempeñar en la reducción de la vulnerabilidad y en la protección del bienestar de los pobres”.¹⁵ Es decir, no se espera que las medidas de protección social promuevan el crecimiento económico. El Libro de Consulta no define la protección social por oposición a las medidas que no son de protección social, pero sí presenta varios cuadros en los que figuran listas de medidas y programas de protección social y de otro tipo. Bajo el título *Programas de Protección Social* se mencionan:

“Intervenciones en el mercado laboral: Mejorar la capacidad de los hogares para ganarse la vida con su trabajo por medio del desarrollo de políticas eficientes y de prácticas laborales justas, de programas de mercado laboral activo y pasivo, y de programas de capacitación antes y durante el trabajo.”¹⁶

“Programas activos del mercado laboral u obras públicas de uso intensivo de mano de obra, junto con seguros de desempleo y las redes de seguridad.”¹⁷

“De los que se encuentran dentro de las facultades de la PS. muchos están en forma de reglamentación y de programación del mercado laboral.”¹⁸

“Legislación laboral—reglamento para contratos (incluso cesantía), contratación de trabajadores, salarios mínimos, etc.”¹⁹

Por otra parte, el capítulo “Análisis de la Reglamentación Laboral”²⁰ en su primer párrafo afirma:

“Al asignar la mano de obra a su uso más eficaz en la economía y al fomentar el empleo y la inversión en el capital humano, los mercados laborales pueden contribuir a un crecimiento económico a largo plazo y a la reducción de pobreza.”

56. Obviamente, algunos de los componentes de la “protección social”, en particular los relacionados con la política del mercado de trabajo, desempeñan un papel ambiguo.

57. El problema fundamental en el capítulo de PS parece ser que no establece claramente que la *dimensión del mercado de trabajo/empleo* siempre está relacionado tanto con la PS, en la medida en que proporciona ingresos a una persona, como con el crecimiento macroeconómico. Estas no son sino dos facetas de una misma realidad. Para la OIT, el empleo constituye *el* eje esencial en la relación política social y económica. De hecho, la OIT arguye que el empleo debe considerarse un elemento clave de toda estrategia de lucha contra la pobreza.

¹⁵ Capítulo de “Protección Social”, Resumen.

¹⁶ *ibid.*, Recuadro 1, pág. 1: Ejemplos de actividades de protección social.

¹⁷ *ibid.*, Cuadro 1, pág. 5.

¹⁸ *ibid.*, pág. 7.

¹⁹ *ibid.*, p. 10, Recuadro 4: Ejemplos de intervenciones de Protección Social.

²⁰ *ibid.*, p. 13 y ss.

58. El empleo/trabajo puede verse asimismo desde otra vertiente: la productividad. Hay políticas de empleo que intencionadamente apoyan y sostienen mano de obra con baja productividad, con el fin de proporcionar ingresos a los pobres. Estas políticas laborales, de hecho, son más bien políticas de asistencia social, económicamente similares a las transferencias de efectivo. La lógica social prevalece frente a la lógica económica. Sin embargo, éstas no son más que un tipo de los varios posibles dentro de las políticas de empleo/trabajo que abarcan todo un espectro entre dos extremos. En cualquier punto, las políticas laborales guardarán relación tanto con la PS como con la producción de activos económicos.

59. Los programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de mano de obra, por ejemplo, constituyen uno de los medios para proporcionar ingresos a los pobres que a menudo se mencionan al hablar de las medidas de protección social en el capítulo correspondiente. Algunos de estos programas se han lanzado en situaciones muy específicas (por ejemplo, en países que salen de un conflicto armado), donde el objetivo de la productividad es marginal si lo comparamos con el objetivo de dar algunos ingresos a los muy pobres. Sin embargo, los programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de mano de obra se diseñan normalmente para generar un rendimiento económico como en cualquier otro trabajo, a la vez que se proporcionan ingresos a los pobres. También son esenciales para otras actividades económicas, como transportar los productos al mercado. Se trata de inversiones productivas y no de gastos improductivos.

60. Así, el capítulo de PS pasa por alto la doble vertiente de las políticas de empleo, mano de obra y mercado de trabajo. Como ocurre con la capacidad de trabajar de las personas con discapacidades, el Libro de Consulta *tampoco define explícitamente* las políticas del mercado de trabajo como un gasto de PS improductivo, pero menciona las políticas del mercado de trabajo *sólo* cerca de las medidas que constituyen un gasto improductivo, justo al lado de las transferencias de efectivo, las raciones de alimentos, etc., lo que lleva a pensar que las políticas del mercado de trabajo son algo diferente, incluso opuesto, a las políticas de crecimiento.²¹

61. Ahora entendemos por qué el Libro de Consulta hace casi omiso de la integración socioeconómica de las personas con discapacidades: el Libro de Consulta sólo reconoce la dimensión de PS de las políticas del mercado de trabajo; la PS se ve esencialmente como un gasto improductivo en bienestar social; las personas discapacitadas se definen exclusivamente como destinatarios de PS: *las personas con discapacidades quedan pues excluidas del trabajo productivo*.

62. Si se hubiera visto el empleo productivo como algo vinculado tanto al crecimiento económico como a la PS, la posibilidad de que las personas con discapacidades (y, de hecho, también otros “grupos vulnerables”) desempeñen un trabajo productivo habría sido algo obvio. De hecho, sería poco importante si los servicios para las personas con discapacidades se consideraran PS o servicios que no dependen de la PS, ya que después de todo es una cuestión de convenciones, siempre que se establezca claramente que esos servicios, en la medida de lo posible, velarán por garantizar el acceso a un trabajo ordinario y productivo.

2.3.3 Una visión no inclusiva de la readaptación profesional

63. Los adultos con discapacidades quedarían sumamente sorprendidos al leer el trato que les brinda la sección sobre PS, si de niños hubieran estado acostumbrados a las prácticas progresistas que preconiza el Libro de Consulta. De hecho, el capítulo sobre “Educación” aboga

²¹ Con la notable excepción de la frase citada en el párrafo 55, que de hecho contradice la argumentación de este capítulo.

con firmeza por la “educación inclusiva”. Las estrategias de integración parecen haber penetrado más en la educación que en el empleo, como podemos ver en la siguiente cita:

Prestar atención a las necesidades de los niños con discapacidades es también importante... Cada vez más pruebas demuestran que el enfoque más rentable no es construir escuelas especiales para los niños con discapacidades. Son más prometedores los enfoques innovadores y relativamente poco costosos de la “educación inclusiva” adoptados en China, RDP Lao, Nepal y en otros países que consisten en “incorporar” la participación de los niños con discapacidades en el sistema escolar común reduciendo las barreras físicas y de otra índole para su participación.”

64. También incluye referencias a las necesidades de formación de los profesores para ocuparse con sensibilidad de los niños con discapacidades u otras necesidades especiales y referencias, en el capítulo de Salud, a la readaptación en el contexto de la integración y la obtención de ingresos,²² y existe la Nota Técnica antes mencionada sobre programas inclusivos para personas con discapacidad.

65. La inclusión, o incorporación, es un concepto que tiene que ver con la vida en sociedad. Se aplica a todos los sectores y todas las fases del ciclo de vida. Se basa en cambios radicales en los conceptos y las prácticas relacionados con la discapacidad mencionados anteriormente. Se han logrado importantes avances en la incorporación de personas con discapacidades en la formación profesional y en empleos comunes, al igual que en la educación. Algunos se mencionan en la Nota Técnica sobre programas inclusivos para personas con discapacidad. Desgraciadamente, la argumentación del Libro de Consulta pasa totalmente por alto estos avances. Como decíamos anteriormente, la única referencia a las personas con discapacidades en relación con el trabajo se refiere a los talleres protegidos, denominados en ese documento “cursillos vigilados”.

66. Los talleres protegidos constituyen el prototipo de trabajo no inclusivo para las personas con discapacidades. Durante muchos años, fue la principal manera de concebir el trabajo para personas con discapacidades. Se basaba en el malentendido de que las personas con discapacidades no pueden ser competitivas frente a los trabajadores no discapacitados. Se desarrolló basándose en motivos humanitarios con el objetivo de proteger a las personas con discapacidades de la competencia en un mercado de trabajo competitivo, pero el resultado fue su aislamiento y, a veces, la explotación manifiesta de sus trabajadores. Las personas con discapacidades no quieren protección ni paternalismo, sino igualdad de oportunidades y plena participación. El empleo protegido puede ser necesario para algunos individuos gravemente discapacitados o en determinadas fases del proceso de readaptación profesional, pero ha dejado de ser el enfoque generalizado. Ahora se hace mucho más hincapié en la integración de las personas con discapacidades en empleos competitivos, con ayuda, de ser necesario, en vez de darles trabajo en centros especiales.

67. Los talleres protegidos son relativamente sencillos de diseñar y gestionar, en comparación con la compleja red de medidas de apoyo y programas necesarios para garantizar el acceso de las personas con discapacidades al empleo/trabajo competitivo. El paso de los talleres protegidos al trabajo competitivo es una de las múltiples expresiones de un cambio más amplio, a saber la evolución desde políticas sociales basadas en las instituciones hasta otras más complejas y tendentes a la integración como, por ejemplo, las políticas para las personas con discapacidades mentales, o para las personas de edad avanzada. Es interesante señalar que esos cambios, de hecho, afectan sólo a las sociedades modernas industrializadas y que no conciernen a los países de bajos ingresos con DELP. Las soluciones basadas en las instituciones, cuando

²² Véase el capítulo de Salud, pág. 25, y las Notas Técnicas.

existen, se importaron hace años a través de la cooperación técnica. Esto resulta especialmente obvio en el caso de los talleres protegidos. Pasar de los modelos de trabajo para personas con discapacidades basados en las instituciones a incorporarlas a trabajos comunes resultará aún más fácil para la mayoría de los países con DELP, ya que supondrá un regreso a los valores sociales y culturales tradicionales. Los talleres protegidos fueron un simple desvío que los DELP no deberían apoyar. Como indicábamos antes, quizás tengan sentido sólo como elemento bien delimitado dentro de una estrategia completa. No se ve así en el Libro de Consulta, donde los talleres protegidos se presentan aisladamente en un desierto conceptual, a título más o menos ilustrativo. Falta el resto de elementos que compongan una estrategia global de empleo para personas con discapacidades.

2.3.4 La discapacidad de los DELP-I disponibles. Resumen de las conclusiones.

68. La siguiente reseña de los 31 DELP-I disponibles²³ examina algunas de las carencias típicas a la hora de tratar la integración socioeconómica de las personas con discapacidades. El objetivo es ayudar a los países a conocer mejor sus propios puntos fuertes y flacos en el modo de abordar la cuestión de la discapacidad y a corregir las futuras versiones de sus DELP, incorporando los elementos que faltan de las diferentes opciones que ofrece este documento.

69. La reseña examina:

- a) si se reconoce a las personas con discapacidades en el diagnóstico de la pobreza, incluida la participación de las personas con discapacidades en el proceso consultivo, y
- b) cómo se trata la cuestión de la integración socioeconómica o la potenciación de la autonomía económica de las personas con discapacidades.

70. a) Reconocimiento de las personas con discapacidades en el diagnóstico de la pobreza:
- Un número considerable de DELP-I²⁴ no incluye ninguna referencia específica a las personas con discapacidades o a la discapacidad, ni siquiera en las listas de los diferentes grupos vulnerables.
 - La mayoría de países, sin embargo, menciona a las personas con discapacidades en su diagnóstico de la pobreza. Honduras²⁵ introduce un capítulo especial sobre las personas con discapacidades en el diagnóstico de la pobreza. Aún así, el DELP-I no aporta información cuantitativa o cualitativa sobre la situación de la pobreza de las personas con discapacidades. En la mayoría de DELP-I, se sigue aludiendo a las personas con discapacidades a título meramente ilustrativo. Cabe mencionar la excepción de Camboya, con datos estadísticos sobre las diferentes categorías de personas con discapacidades y causas de discapacidad, especialmente las minas antipersonales, y de Malawi, que presenta datos estadísticos sobre la educación de los niños discapacitados. Los DELP-I no

²³ Véase la nota 1, pág. 2.

²⁴ Camerún (DELP-I e informe sobre los preparativos), Cabo Verde (DELP-I), Djibouti (DELP-I), Gambia (DELP-I), Ghana (DELP-I e informe sobre los preparativos), Malí (DELP-I e informe sobre los preparativos), Santo Tomé y Príncipe (DELP-I), y Senegal (DELP-I, pero sí hay una referencia a las personas con discapacidades en los grupos de discusión temáticos del informe sobre los preparativos de los DELP).

²⁵ Véase la nota sobre el DELP de Honduras en el párr. 74.

reconocen que el no disponer de tales datos es a la vez un problema y un síntoma.

- En muchos casos, se reconoce la discapacidad como un factor determinante de la pobreza, pero no se han analizado los mecanismos específicos que hacen que una deficiencia se convierta en una discapacidad y que, a su vez, ésta lleve a la exclusión.
- Ningún DELP-I reconoce el peso específico que puede tener el que las personas con discapacidades se sientan impotentes o sin voz.
- La participación de las personas con discapacidades y de sus organizaciones en el proceso consultivo de los DELP lo mencionaron sólo Guinea, Honduras y Malawi. En el resto de DELP-I, pasó inadvertida la participación de las personas con discapacidades.
- Sólo Malawi menciona la incidencia de las políticas y los programas de lucha contra la pobreza, pasados o presentes, sobre la situación de las personas con discapacidades.²⁶

71. b) Trato de las personas con discapacidades en relación con la integración socioeconómica

No identificar los factores determinantes y los mecanismos específicos de la pobreza de las personas con discapacidades cuando se diagnostica la pobreza ha tenido efectos perniciosos para el reconocimiento de éstas en las estrategias de lucha contra la pobreza. Mirar desde más de cerca la realidad de las personas con discapacidades habría ayudado a evitar muchas de las siguientes carencias de las estrategias de los DELP-I a este respecto:

- En general, a las personas con discapacidades se las trata como a un grupo homogéneo. En relación con la política social y económica, las características comunes que se les presumen son su incapacidad de trabajar. Como el Libro de Consulta, la mayoría de los DELP no hace las distinciones apropiadas y menciona a las personas con discapacidades exclusivamente en el contexto de su incapacidad de trabajar, pero sin declararlo explícitamente. Los prejuicios son más eficaces cuando permanecen implícitos. Hay algunas excepciones, como Malawi, que distingue entre “discapacidades críticas” y “discapacidades no críticas”.
- Las estrategias y programas para personas con discapacidades se incluyen implícita o explícitamente dentro de las políticas y estrategias para “grupos vulnerables”. Como señalamos anteriormente, esto conlleva que no se identifiquen las necesidades específicas y las respuestas específicas a las necesidades de las personas con discapacidades, que a menudo se omiten por completo. Cabría señalar que en general también se trata a los “grupos vulnerables” como un grupo homogéneo y las observaciones anteriores sobre la falta de diferenciación se aplica a la categoría en su conjunto. Sin embargo, para ningún otro grupo vulnerable resulta tan “natural” como para las personas con discapacidades el que no se reconozca su capacidad para trabajar.

²⁶ En el DELP (pág. 64) se incluye una referencia explícita a la intervención de una OPD, el Consejo de Malawi para las personas con discapacidad (MACOHA).

- Dado que antes se consideraba a las personas con discapacidades un grupo homogéneo incapaz de desempeñar un trabajo productivo, parece lógico que se las trate automáticamente como casos para la “protección social”, entendida como asistencia social: transferencias de efectivo, programas de nutrición, atención sanitaria, atención de la comunidad, etc. Las cuestiones de empleo/trabajo de las personas con discapacidades se consideran parte de la “acción social” y no de la política de empleo. Algunos DELP, de hecho, son más explícitos al hablar del papel del empleo para la protección social de los grupos vulnerables que el propio Libro de Consulta. No obstante, incluso en esos casos, se tiende a olvidar la importancia de comprender la doble vertiente del empleo cuando se trata de las personas discapacitadas. No se confía en la simple integración económica de las personas con discapacidades en el trabajo productivo. Una vez más, cabe señalar notables excepciones.
- Los motivos por los que predomina el enfoque de la protección social frente al de la producción económica, lo que dificulta el que se elaboren estrategias inclusivas para el empleo/trabajo de las personas con discapacidades, van mucho más allá de la política en materia de discapacidad o de las políticas para grupos vulnerables en general: radican en la inconsistencia de las políticas y estrategias de los DELP en materia de empleo en general, como también ocurre con las directrices del Libro de Consulta. Una reciente “Evaluación de la experiencia de la OIT con los DELP” señala que “el primer grupo de DELP provisionales y de DELP definitivos da una decepcionante cobertura a las cuestiones de empleo tanto en lo que se refiere a la cantidad de puestos de trabajo que es necesario crear, como en lo relativo a la mejora en la calidad de las condiciones de trabajo. Esta situación resulta de alguna manera sorprendente, teniendo en cuenta el hecho de que los ingresos procedentes del trabajo constituyen con diferencia los recursos más importantes para la supervivencia de los más pobres”.²⁷ La falta de peso de las políticas y estrategias del empleo *en general* impide, a su vez, que se dé la consideración adecuada al empleo de las personas con discapacidades.
- El papel de la protección social, que se pondera excesivamente en el trato de las personas con discapacidades, se aborda además de manera inadecuada, ya que en general se ve como una colección de medidas y programas dispersos, y no como una política coherente.
- Existen ejemplos positivos de estrategias inclusivas frente a la discapacidad, como el apartado sobre educación inclusiva en el DELP de Malawi, que se citaba como segundo “Ejemplo de buenas prácticas” en el Anexo iii. También se dan ejemplos de lo que podríamos denominar “tímida integración sectorial” por ejemplo cuando se habla de la educación especial en el capítulo sobre educación, aunque una vez más figura bajo el título “Acción social”: se valora correctamente la integración sectorial, pero una vez más no se cree directamente en una solución sectorial. La mayoría de los DELP contienen algunos elementos aislados de política de discapacidad, pero no presentan una serie coherente de subprogramas, es decir una política coherente y cabal. Algunos elementos han

²⁷ Véase GB.283/ESP/3, punto 31, pág. 11. Para otras críticas más contundentes de la ausencia de la dimensión del empleo en las directrices del FMI y del BM sobre los DELP, véase *Mainstreaming employment in the PRSP process. Some thoughts based on selected PRSP documents*, documento preparado para la Reunión Anual de Directores, OIT región africana, Pretoria 2001.

conseguido penetrar en la conciencia del público en general y de los planificadores y han conseguido que se mencionen en los DELP, pero tratar el tema de esta manera inconexa dará pocos frutos en la lucha contra la pobreza de las personas con discapacidades.

- No comprender la importancia de una política global y multisectorial para las personas con discapacidades lleva a que no se estudie el marco institucional de dicha política, y que tampoco se estudie el mandato del ministerio competente.
- Las características tan particulares de la política en materia de discapacidad que se han descrito previamente, tales como la facilitación del acceso, la inclusión, la igualdad de oportunidades, la creación de un entorno propicio, la promoción de la diversidad social y de los derechos de las minorías, en general no se han entendido. Algunos DELP-I definían buenas estrategias de incorporación en algunos ámbitos, especialmente la educación, pero hay pocas estrategias de incorporación explícitas para el acceso al trabajo productivo.
- Se ha hecho caso omiso de la importante cuestión de potenciar la autonomía de las OPD.
- Las propuestas para las personas con discapacidades, como también para otros grupos vulnerables, a veces se formulan en términos generales, nada específicos, lo que impide saber qué se pretende exactamente con la propuesta. Las medidas o estrategias que mencionan a menudo son vagas, ya que quienes formularon los DELP carecían de los conocimientos técnicos (y no pidieron asesoramiento a expertos) acerca de los programas de discapacidad. En consecuencia, los planificadores no sabrán qué se espera de ellos que hagan y la incidencia en la lucha contra la pobreza será nula. La imprecisión de las propuestas a menudo no sólo indica falta de conocimientos, sino también escepticismo acerca de las posibles soluciones.
- No hay estrategias para mejorar la recopilación, análisis y publicación de datos estadísticos sobre la discapacidad.
- En algunos casos, se han identificado estrategias y programas en el cuerpo del documento, pero no se retoman en los cuadros de estrategias y planes de acción. En esos casos, el reconocimiento de las personas con discapacidades sigue siendo una cuestión de buena voluntad. Lo mismo ocurre cuando no se han definido indicadores o metas o no se ha asignado un presupuesto.

72. Estos son los elementos que predominan en los DELP-I en el modo de tratar la cuestión de las personas con discapacidades. En general, sería exagerado incluso afirmar simplemente que tratan la cuestión: simplemente se las menciona en algunas referencias aisladas a título ilustrativo. No obstante, hay excepciones alentadoras. Los DELP de *Honduras* y de *Malawi* son probablemente los que mejor reconocen explícitamente a su población discapacitada. Una breve descripción de los puntos fuertes de esos dos DELP en relación con la discapacidad puede ser de utilidad para otros países.

73. El punto fuerte del DELP de *Malawi* es que incorpora a las personas con discapacidades en ámbitos como la educación, aunque lo que debe valorarse más positivamente es que intenta establecer vínculos entre las diferentes estrategias con el fin de que se las incluya de manera cabal y coherente en todos los sectores y fases del DELP. La participación explícita de las OPD en el proceso de consulta de Malawi permite identificar a las personas con discapacidades en el diagnóstico de la pobreza y se incluyen referencias a las políticas específicas en materia de discapacidad al evaluar las actuales estrategias de lucha contra la pobreza. Una vez que se ha

identificado particularmente la situación de pobreza de las personas con discapacidades, los autores del DELP no pueden sino reconocer que las personas con discapacidades no constituyen un grupo homogéneo y, por consiguiente, distinguen entre discapacidades graves y otras discapacidades, lo que a su vez lleva a comprender la necesidad de un trato diferenciado. El DELP de Malawi introduce entonces un claro “marco conceptual para las redes de seguridad”, donde la protección social se ve como todo un espectro que va desde un extremo que serían las “ayudas de bienestar social” hasta otro, que consistiría en el “fomento de la productividad”. El grupo al que se destinan las ayudas del bienestar social lo componen, entre otros, las “personas con discapacidades graves” y no, como prevén muchos otros documentos, las personas con discapacidades en general.²⁸ Los programas y estrategias sectoriales son inclusivos y están interconectados. Las medidas a favor de las personas con discapacidades en el ámbito de la salud, por ejemplo, se orientan explícitamente a potenciar su autonomía económica: “Los servicios de apoyo técnico [en el sector de la salud] desempeñan un papel crucial al *potenciar la autonomía de las personas con discapacidades para que puedan desempeñar actividades cotidianas*”.²⁹ El DELP de Malawi es también el único que reconoce el importante papel que desempeña la OPD nacional, el Consejo para las personas con discapacidad de Malawi (MACOHA), en las actuales estrategias y programas. Por último, resulta alentador señalar que todas las estrategias y programas mencionados en el cuerpo del texto se retoman coherentemente en el Plan de Acción y se acompañan de la correspondiente presupuestación, desmarcándose así de las meras declaraciones de buenas intenciones que resultan poco serias en muchos otros DELP.

74. El DELP de *Honduras* declara explícitamente que las consultas con la sociedad civil conllevan un reconocimiento de las personas con discapacidades como grupo específico destinatario del DELP y dedica un capítulo especial a las personas con discapacidades en el diagnóstico de la pobreza. No obstante, el aspecto más relevante del DELP hondureño es que apunta directamente a la elaboración de una *política de discapacidad* y propone que se cree el Consejo nacional de la discapacidad y una Unidad técnica para la rehabilitación integrada que apoye al Consejo nacional de la discapacidad en la formulación y puesta en práctica de la política nacional, el plan nacional y los acuerdos del Consejo. Se prevé que el Consejo tenga una composición multisectorial e incluya la participación de instituciones públicas y privadas y de asociaciones de personas con discapacidades. Honduras es también el único país en proponer la creación de un sistema nacional de información para las personas con discapacidades y que se integre un módulo dentro de las encuestas del Instituto Nacional de Estadística sobre los diferentes aspectos de la discapacidad, para identificar, entre otras cosas, tanto la localización geográfica como las características demográficas de la población con discapacidades. El programa de prevención, atención y rehabilitación integrada de las personas con discapacidades incluye cinco proyectos:

- “i) igualdad de oportunidades (acceso a un entorno físico apropiado para la cultura, el deporte, la información, etc.);
- ii) apoyo a la creación y/o fortalecimiento de centros y servicios de rehabilitación física y sensorial (ayuda técnica, ortesis, prótesis, centros de rehabilitación integral, etc.);
- iii) creación y fortalecimiento de los servicios de apoyo para necesidades educativas especiales;
- iv) orientación, formación y colocación profesional; y

²⁸ Véase el anexo 3, recuadro 3.

²⁹ *ibid.*, pág. 58.

v) formación específica y promoción de los derechos de las personas con discapacidades.”

Se mencionan explícitamente todos los elementos clave de una estrategia para la integración socioeconómica de las personas con discapacidades. La única diferencia respecto al enfoque que preconiza el presente documento es que el DELP de Honduras trata toda la estrategia multisectorial en un capítulo especial sobre las personas con discapacidades dentro de la sección dedicada a la protección social, siguiendo así el enfoque del Libro de Consulta. El enfoque basado en el grupo destinatario predomina sobre el sectorial, como se explicaba en el párrafo 29, de manera que se omite el carácter de interfaz de los servicios de apoyo; el presente documento aboga, en cambio, por unos servicios de apoyo que actúen como interfaz en las propias políticas sectoriales. Cabe señalar que Honduras consiguió generar la única referencia explícita a las personas con discapacidad en una Evaluación Conjunta del Personal (ECP) de los DELP-I.³⁰

75. Tras examinar la insuficiente atención que ha prestado hasta ahora los DELP-I a los ciudadanos con discapacidades, nos gustaría reiterar lo que ya dijimos en nuestras observaciones introductorias: resulta decepcionante que se reconozca tan poco el problema de la discapacidad, en particular en países que salen de un conflicto armado y en aquellos en los que la OIT se implicó sobremanera en proyectos de readaptación profesional.

³⁰ “El DELP (*Honduras*) explora el perfil social de la pobreza, haciendo especial hincapié en los grupos étnicos, las mujeres, las personas con discapacidades, los niños y la tercera edad.” (11) La ECP, sin embargo, no valora el excepcional reconocimiento que se hace de las personas con discapacidades en la estrategia de los DELP.

Para más información

Programa de discapacidad

Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad
(EMP/SKILLS)

Oficina Internacional del Trabajo

4, route des Morillons

CH-1211 Ginebra 22

Suiza

Tel. +41-22-799 7512

Fax. +41-22-799 6310

Correo electrónico: disability@ilo.org

www.ilo.org/employment/disability