

Políticas públicas y discapacidad en la Unión Europea

Lorena Schobert Lizárraga*

Palabras clave: *Políticas públicas, discapacidad, ONG, legislación comunitaria.*

En este texto se analizarán las políticas públicas en materia de discapacidad de la Unión Europea, mediante el análisis de los documentos rectores de las principales instituciones comunitarias, los emitidos por las ONG's de discapacitados (españolas, principalmente) y artículos publicados en revistas en los últimos diez años. Se pretende demostrar cómo un ente supranacional resuelve el reto de promover una mayor defensa de las personas con capacidades especiales, llámense a estas actividades creación o reformas a los dispositivos de ley de los países miembros, educación o asistencia especial, incremento de fondos para una mayor accesibilidad, política de empleo deseable o ayudas a las organizaciones no gubernamentales (ONG's) de discapacitados. En definitiva, el reconocimiento de plenos derechos a este colectivo social.

Asimismo, a través de esa legislación y las demandas de algunas ONG se pretende superar la visión restringida de entender el problema de la discapacidad sólo desde el punto de vista médico y reconocerlo como un asunto que abarca además de esa dimensión lo correspondiente a los eslabones bio-psico-sociales. Y en ese sentido, la definición del concepto de discapacidad será uno de los primeros temas a abordar en este trabajo.

Por último, este esfuerzo de análisis intenta ser una muestra ilustrativa para las políticas públicas ya que sus avances, logros y limitaciones significan experiencias en materia de discapacidad para demostrar que en la Unión Europea este tipo personas tienen una mayor presencia a nivel institucional y en el ámbito de la legislación pública.

1. El concepto de discapacidad

El primer recurso para definir esta palabra es la búsqueda en un diccionario. *El Diccionario de la Lengua Española* (2001) la define como *la cualidad del discapacitado*. Describiendo a éste como una persona que tiene impedida o estro-

* Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

tuales o físicas¹. O también, el concepto de discapacidad indica la presencia de una condición limitante por problemas esencialmente de tipo físico, mental o ambos, generalmente por enfermedad adquirida o congénita, traumatismo u otro factor ambiental.

Sin embargo, dentro de los objetivos de este trabajo, el concepto de discapacidad debe ser atendido en tanto su acepción social, es decir, en tanto concepto sociológico. Ya la OMS en 1980 había elaborado su significado no sólo atendiendo al aspecto médico sino también en función de las consecuencias de la discapacidad en todos los quehaceres cotidianos, diferenciándola de las palabras deficiencia (pérdida o anormalidad de alguna función psicológica, fisiológica o anatómica) y minusvalía (situación de desventaja para alguna persona, producto de una deficiencia o discapacidad). La definición de la OMS, dentro de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) para discapacidad es la siguiente:

«Es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para cualquier humano. Se caracteriza por insuficiencias o excesos en el desempeño y comportamiento en una actividad rutinaria, que pueden ser temporales o permanentes, reversibles o irreversibles y progresivos o regresivos. Las clasifica en nueve grupos: de la conducta, de la comunicación, del cuidado personal, de la locomoción, de la disposición del cuerpo, de la destreza, de situación, de una determinada aptitud y otras restricciones de la actividad» (Cáceres 2004: 74-77).

A lo largo de cinco años se hicieron una serie de estudios sistemáticos para modificar esta definición, aprobándose en mayo de 2001, en el marco de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). En esta nueva versión el concepto de funcionamiento es central, ya que hace referencia a todas las funciones corporales, actividades y participación. Así, el significado exacto según la CIF es:

«Término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una «condición de salud») y sus factores contextuales (factores ambientales y personales)» (Cáceres 2004: 74-77).

Lo novedoso de este significado es que concibe una interacción dinámica entre lo individual y lo social, entre los estados de salud y los factores contextuales. Es decir, lo que sucede en el espacio inmediato del individuo (familia, amigos, etc.) y las estructuras sociales formales e informales en las que se encuentra inmerso (entorno laboral, redes sociales, medios de transporte, actitudes e ideologías, etc.). Asimismo, elimina en su definición al concepto de «minusvalía» por considerarlo peyorativo, e incluye otros como son limitaciones en la actividad, restricciones en la participación y factores contextuales.

En los documentos referidos al tema de la discapacidad dentro de la Unión Europea, ya se habían utilizado los conceptos de minusvalía y discapacidad en los años ochenta y anteriores. En los más recientes, de la última década, se habla de personas discapacitadas o con necesidades especiales, obedeciendo a las definiciones de la OMS ya expuestas. Sin embargo, aún hay diferencias en algunos documentos rectores a nivel nacional en torno a la definición de este concepto. En una investigación realizada por la Universidad de Brunel (European Comision 2002), se hace hincapié en la necesidad de homologar este concepto pues quizá habría obstáculos para la aplicación total de los derechos de los ciudadanos comunitarios. La libre movilidad de personas discapacitadas, por ejemplo, podría verse afectada en tanto libre accesibilidad a servicios específicos, en el campo de la seguridad social u otros derechos por tener una descripción o valoración distinta de un país comunitario a otro.

¹ Definición similar a la palabra minusválido: persona incapacitada, por lesión congénita o adquirida, para ciertos trabajos, movimientos, deportes, etc. o a la de *deficiencia*, que hace alusión a algún defecto o imperfección.

2. Referencias teóricas

Existen diferentes paradigmas para entender y atender toda la problemática relacionada con la discapacidad como señala Aguilar Montero (1997). Este autor menciona diversos momentos: una primera etapa, la de rechazo extremo, incluso la muerte a personas con insuficiencia física o mental; otra, la de compasión caritativa que tiene que ver con la incorporación de las personas con discapacidad en hospicios; una tercera, la de atención/reclusión donde los discapacitados reciben igual trato que los delincuentes y por tanto se les encerraba; y la cuarta, que sería ideal hoy mismo, la que está basada en la de igualdad de derechos y oportunidades para todos.

Otro punto de vista es el de Demetrio Casado (1991), quien señala en primer lugar la de integración utilitaria, donde por lo general se explota al discapacitado al asignarle tareas poco remuneradas; luego habla de la exclusión aniquiladora, que consiste en encerrar en sus casas o asilos a los discapacitados; de la intervención técnica y especializada, que finalmente crea dependencia, y, por último, la accesibilidad, que tiene que ver con la eliminación física de barreras arquitectónicas. Cualquiera de estas concepciones, como otras que también ya quedaron explicadas, se refiere a individuos aislados, con problemas individualizados y no sociales.

Por ello, la postura de Verdugo (1998) cobra importancia cuando destaca la existencia de tres etapas en el devenir histórico del análisis de la discapacidad. Así, nos habla del modelo tradicional, del paradigma de la rehabilitación y del paradigma de la autonomía personal. En el primero, se considera a las personas con discapacidad como dependientes absolutas a alguna persona o institución; el segundo, ubicándose sólo en las deficiencias e incapacidades, se propone a la rehabilitación como único paradigma para su integración social el curarse de su enfermedad; por último, la opción de independencia es la que manejan las organizaciones civiles y defienden los movimientos por los derechos humanos, para ello, es importante la rehabilitación pero también, la supresión de las barreras físicas y sociales. Este autor avanza considerablemente en el estudio de la discapacidad cuando destaca el papel de organizaciones preocupadas por esta problemática, más allá de cuestiones individualizadas, pero aún con énfasis en la dependencia personal.

Por su parte, Raúl González (2004) aborda la discapacidad a través de tres conceptos básicos: discriminación, marginación y exclusión. En el primero hay un efecto en las relaciones sociales, debido a la distancia que a veces se impone debido a las diferentes capacidades; el segundo, se hace referencia no sólo a las limitaciones personales, sino a las barreras sociales que se crean en torno a las personas con discapacidad; por último, el extremo, la negación social de personas «no aptas» para desempeñarse como las «personas normales».

La orientación correcta para estudiar el tema, entonces, parte del análisis sociológico de la discapacidad y no sólo desde el punto de vista médico donde se proyecta todo un esquema de rehabilitación sin tomar en cuenta las necesidades integrales del individuo; es decir, dentro de un modelo social que contemple a las personas discapacitadas como producto de su contexto social y de su medio ambiente, en contra del sentido de la incapacidad («disabled») como *no apto para trabajar*. En este sentido, se reafirma la necesidad de la organización política para obtener apoyos públicos a sus propias necesidades de integración social, por ejemplo, el de la accesibilidad a los servicios como parte integrante de la libertad, en tanto un derecho humano inalienable, muy en boga en Europa, Estados Unidos de América, Canadá, Australia y, en menor grado, en algunas capitales de los países en desarrollo.

3. Políticas públicas en la UE

Hablar de políticas públicas necesariamente nos lleva a delimitar lo que entendemos por espacio público: lugar donde se desarrolla la convivencia de individuos, organizaciones (civiles y gubernamentales), familias y gru-

pos; pero sin perder de vista su diversidad, coincidencias o discrepancias. O como al pie de la letra señala Ricardo Uvalle (1996):

«Es un espacio donde los problemas públicos, condensados en la categoría calidad de vida, constata que nadie puede quedar excluido de beneficios que socialmente pueden compartir todos. Por eso, los asuntos públicos no se reducen a grupos exclusivos, sino que forman parte de la convivencia de los ciudadanos... Ello significa que sus políticas se formulan y ejecutan teniendo como referencia el significado, cobertura e importancia del espacio público. Los asuntos públicos son de competencia común. Ciudadanos y gobiernos se ocupan de ellos. Son asuntos relacionados con el destino de la vida humana. Su horizonte no es tan solo nacional, local o comunitario, sino continental y mundial».

Esta definición nos sirve de trasfondo para señalar que el estudio de las políticas públicas, y las ligadas a la problemática de la discapacidad, no tienen frontera. Son parte de la totalidad de conflictos universales. Lo público, en ese sentido, debería ser estudiado poniendo los intereses nacionales en conexión, a través de las relaciones públicas mundiales. Sin embargo, es por todos conocidas que las políticas públicas, en tanto acción de gobierno con miras de ser eficaz, revisten un carácter nacional. Una excepción a la regla es la Unión Europea, que además de aplicar una serie de políticas públicas nacionales, también desarrolla esta clase de política a través de Fondos Comunes.

En la Unión Europea, la estrategia y aplicación de las políticas públicas no pueden ser desligadas del concepto de «bienestar social»: Consideradas como cursos de acción, las políticas públicas posibilitan que la vida social sea conducida no a partir de una cosmovisión vertical, sino teniendo en cuenta las relaciones horizontales que deben darse entre gobierno y ciudadanos (Uvalle 1996).

En la UE, a propósito del Estado de Bienestar, se hace especial referencia a la enseñanza, seguridad social, ocupación, vivienda y servicios sociales. Sin embargo, sabemos que los cambios o modificaciones en este sentido han sido más cuantitativos que cualitativos². Esto ya ha sido apuntado en diversos medios de información³ donde al mencionar que se dedicará una cifra afortunada de euros para cambiar la infraestructura urbana, eliminando las barreras de accesibilidad a más tardar en doce años, principalmente en los edificios públicos. No obstante, poco se menciona de otros problemas, como son los hechos de que ancianos vivan solos, de que adultos discapacitados psíquicos no reciban el apoyo necesario, o, el que, habiendo sido beneficiarios de becas, exista el desempleo de gran número de jóvenes altamente calificados. Las respuestas a esas demandas sociales se cubren pero no se solucionan: se incrementan algunas partidas presupuestales, se amplían los servicios o recursos sociales existente, o, en el mejor de los casos, se crean algunos otros.

Asimismo, hablar de Bienestar Social Europeo, nos exige ubicarnos en el lugar y en el tiempo. En el primero, porque su significado no es el mismo para poblaciones diferentes⁴, o por otro lado, en el momento en que fueron creados la mayoría de los Estados de Bienestar, la expectativa media de vida era de menos de sesenta años, por tanto las jubilaciones, por ejemplo, debían de ser hechas a los sesenta y cinco; hoy, cuando la esperanza de vida según la OCDE se ubica en los 76 años, la carga para el presupuesto de diferentes países por concepto de jubilación es cada vez más insostenible, es decir, el porcentaje del PIB destinado a ello será cada vez mayor.

² Servicios de Bienestar Social en España (1999). En este texto se señala que es de destacar el fuerte desarrollo y expansión en la última década de los Servicios de Ayuda a Domicilio para la gente mayor, así como los servicios para colectivos discapacitados, especialmente los Centros Especiales de Empleo y los Centros Ocupacionales.

³ Como ejemplo particularmente significativo cabe reseñar el «Plan Nacional de Accesibilidad. Más de 600 millones de euros contra las barreras arquitectónicas», *El Mundo*, 3 de julio de 2003.

⁴ «Para los suecos, prácticamente todo lo que hace el sector público es parte del Estado del Bienestar; para los estadounidenses eso es sólo repartir vales de comida entre los pobres» (Micklethwait y Wooldridge 2003:130).

Esta idea, la de la afectación de la riqueza nacional debido a las prestaciones sociales, ha motivado comentarios de que el «éxito» de las economías (alto crecimiento y bajo desempleo) tiene relación directa con su austeridad social. Por ello se piensa que el hecho de que Alemania y Francia reduzcan sus beneficios sociales o flexibilicen sus mercados laborales podría influir para un mayor crecimiento económico y un bajo desempleo⁵.

Aunque, a decir verdad, al observar algunos datos podríamos encontrar otra cosa. En España, por ejemplo, a pesar de tener el más bajo porcentaje del PIB dedicado al gasto público en protección social, no tiene los niveles más altos en crecimiento económico de la UE. O como el caso de países como Suecia y Holanda, que tienen un gasto social mayor que Alemania y Francia, tengan un desempleo menor que ellos.

Más aún, la política social en la UE es de las políticas comunes más debatidas, debido seguramente a la amplitud de este concepto. Podría abarcar temas que van desde cuestiones referidas a la regulación del mercado de trabajo propiamente dicho, hasta el garantizar que éste se desarrolle en un ambiente adecuado, es decir, proteger a los trabajadores a través de una política de seguridad social adecuada. Pero junto a ella temas como la educación y la formación, la vivienda y la sanidad, engrandecen la polémica de hasta dónde debe o no haber intervención gubernamental, y hasta qué punto pudieran separarse los intereses sociales, políticos y económicos.

De esta forma, después de la Segunda Guerra Mundial, fue en Europa donde se dio el *boom* del desarrollo de los Estados de Bienestar nacionales, cuya misión era integrar a la clase trabajadora al sistema político y económico en las mejores condiciones posibles. La integración europea posterior prácticamente no los tocó, y ha sido permisiva en tanto a la libertad de movimiento de mano de obra. Sin embargo, las barreras culturales o lingüísticas no han podido eliminarse en forma absoluta y cada vez más al interior de los estados miembros surgen voces que exigen reformas⁶.

4. Discapacidad en la UE

Al intentar escribir sobre las políticas públicas que existen en la Unión Europea, en especial aquellas que se relacionan con el problema de la discapacidad. Debemos tomar en cuenta que en términos generales dos son sus demandas: que sean eficientes y democráticas. Esto es que alcancen los objetivos propuestos al menor costo posible y que las decisiones se tomen priorizando los intereses y aspiraciones de los afectados o beneficiados, así como también su participación. En ese sentido, la eficiencia debe de estar fundamentada en el criterio de la racionalidad, y la democracia en el ser representativa.

Las políticas sustentadas en la UE obviamente son de carácter supranacional. La UE cuenta con instituciones responsables de instrumentarlas, siendo vinculantes para sus veinticinco miembros, entre las que destaca la política de cohesión económica y social, que dispone de instrumentos específicos como el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícolas, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y desde el Tratado de Maastricht, el Fondo de Cohesión. Todas ellas cimentadas en los documentos rectores comu-

⁵ El 4 de junio del 2003, se difundió en el periódico *El País* un editorial que aplaudía las medidas de austeridad social propuestas por el Gobierno alemán, que incluían «la reducción del déficit público, el recorte de prestaciones sanitarias y de desempleo, el abaratar el despido, el elevar la edad de jubilación y el revisar el sistema público de pensiones», considerando tales medidas necesarias para disminuir el paro, aligerando así un Estado excesivamente cargado de «subsidios públicos de todo tipo».

⁶ «Muchos factores permiten explicar esta presión: la competencia internacional creciente, los rápidos cambios tecnológicos, el gran aumento de la participación de mujeres en el mercado de trabajo, el fuerte incremento del desempleo, el envejecimiento de la población y el bajo crecimiento, entre otros». (Tsoukalis 2004: 147).

nitarios, en especial del Tratado Constitutivo de la Unión Europea que orientan sus propuestas en contra de la discriminación, a favor del empleo y el fomento de la seguridad social.

En referencia a las necesidades de inserción social de las personas con capacidades especiales, la Comisión Europea, contempla entre sus iniciativas (nótese que aún se utiliza en documentos oficiales el concepto de minusválido):

- El programa de acción comunitaria sobre empleo de minusválidos, para mejorar los medios de readaptación y formación.
- Las disposiciones establecidas en 1981 por el Consejo de Ministros, en el marco del «Año Internacional de Minusválido» para reducir los obstáculos a su participación en la vida social, principalmente con la mejora de la calidad y coordinación de los servicios especializados.
- Diversas acciones de la Comisión, dirigidas a mejorar el ambiente en que se desenvuelven los minusválidos, y a favorecer su movilidad mediante la adaptación de las viviendas y de los accesos a los edificios (Tamames y López 1999: 400) .

Alrededor de estos ejes es como se han elaborado una serie de documentos, se han propuesto actividades vinculantes o han interactuado autoridades comunitarias y ONG's. Por ello, en este apartado serán dos los elementos que nos proponemos a estudiar dentro de la UE: 1) los problemas de discriminación y de empleo para los discapacitados y 2) el concepto de accesibilidad para todos.

4.1. Discriminación y empleo

Dentro de la UE, entre las voces más escuchadas contra la discriminación, están las que se elevan desde España a través del CERMI, que en un documento publicado hace algunos años⁷ que se preocupa por una legislación que favorezca a los discapacitados, principalmente en una época en que la UE se continuaba ampliando. Entre las propuestas más destacadas tenemos la relativa a la necesidad de darle un reconocimiento constitucional a la Carta de los Derechos Humanos y la Reforma al Artículo 13 del TCE⁸.

En la UE en los últimos años ha habido una serie de recomendaciones legales para evitar la discriminación contra las personas con capacidades disminuidas⁹, donde debemos de advertir que un sinnúmero de estas iniciativas no han sido letra muerta.

⁷ Propuestas sobre discapacidad que formula el CERMI para incorporar a la convención sobre el futuro de la Unión Europea. Madrid, 29 de abril del 2002.

⁸ Este último, al pie de la letra dice: «1. Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». (Artículo modificado por el Tratado de Niza). Cfr. Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2002).

⁹ Entre otras: COM. final 650/2003 (de 30 de octubre): *Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan*. COUNCIL RESOLUTION *on promoting the employment and social integration of people with disabilities*, de 15 de julio de 2003 (2003/C 175/01). COUNCIL RESOLUTION *on equal opportunities for pupils and students with disabilities in education and training*, de 5 de mayo de 2003 (2003/C 134/04). COUNCIL DIRECTIVE 2000/78/EC, *establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, de 5 de mayo de 2003. COUNCIL DECISION (2000/750/EC), *establishing a Community action programmed to combat discrimination (2001 to 2006)*, de 27 de noviembre de 2000. COM. final (96) 406 de la Comisión, *on equality of opportunity for people with disabilities*, de 20 de julio de 1996. COUNCIL RESOLUTION, de 31 de mayo de 1990: *Resolution of the Council and the Ministers for Education meeting within the Council concerning integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education*-DICTAMEN del COMITÉ ECONÓMICO y SOCIAL sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Año europeo de las personas con discapacidad - 2003» *Diario Oficial número C 036 de 08/02/2002 p. 0072 - 0076*

Aunque se sabe que la inmensa mayoría de los discapacitados no pasa de la educación obligatoria, y son muy pocos los que llegan a la universidad¹⁰, desde 1982, por ejemplo, la ley española de integración social de minusválidos (LISMI) prevé que las Administraciones públicas reserven un 3% de sus puestos a discapacitados, y un 2% las empresas de más de 50 trabajadores. Ya en 1970 hubo un decreto que hablaba del 2% en las empresas¹¹.

Sin embargo, las dificultades de las personas con alguna discapacidad para acceder al empleo son considerables. Incluso, a este fenómeno se le ha denominado «efecto iceberg», según el cual es muy bajo el porcentaje de las personas con discapacidad a quienes benefician las principales políticas de fomento del empleo respecto del total de las personas con discapacidad que están en edad de trabajar o pueden hacerlo¹². Según la *British Labour Force Survey* (1997/98), la tasa de personas con discapacidad económicamente inactivas que quieren y pueden trabajar es del 17,5%, mientras que entre las personas sin discapacidad esta tasa es de sólo el 4,5%.

TABLA 1
Características demográficas de la población de la Unión Europea en edad de trabajar

Edad	Discapacitados	No discapacitados
16-24	6,4	17,0
25-34	12,6	25,5
35-44	17,7	23,6
45-54	24,9	19,0
55-64	38,4	14,9
Sexo		
Masculino	47,3	48,9
Femenino	52,7	51,1
Educación		
Baja	52,7	42,7
Mediana	34,5	39,2
Alta	12,8	18,1

Fuente: ECHP, *The employment situation of people with disabilities in the European Union*. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Bruselas: Comisión Europea, agosto de 2001.

¹⁰ Según estadísticas de Eurostat, hay 37 millones de europeos con alguna discapacidad (14,5%: un 10% con discapacidad moderada y un 4,5% con discapacidad severa). Los índices de paro entre ellos se duplican en comparación con la media comunitaria: trabaja el 46% de discapacitados moderados y sólo el 24% de severos.

¹¹ *El País*, 22 de marzo del 2002. Nota escrita por Miguel Bayón

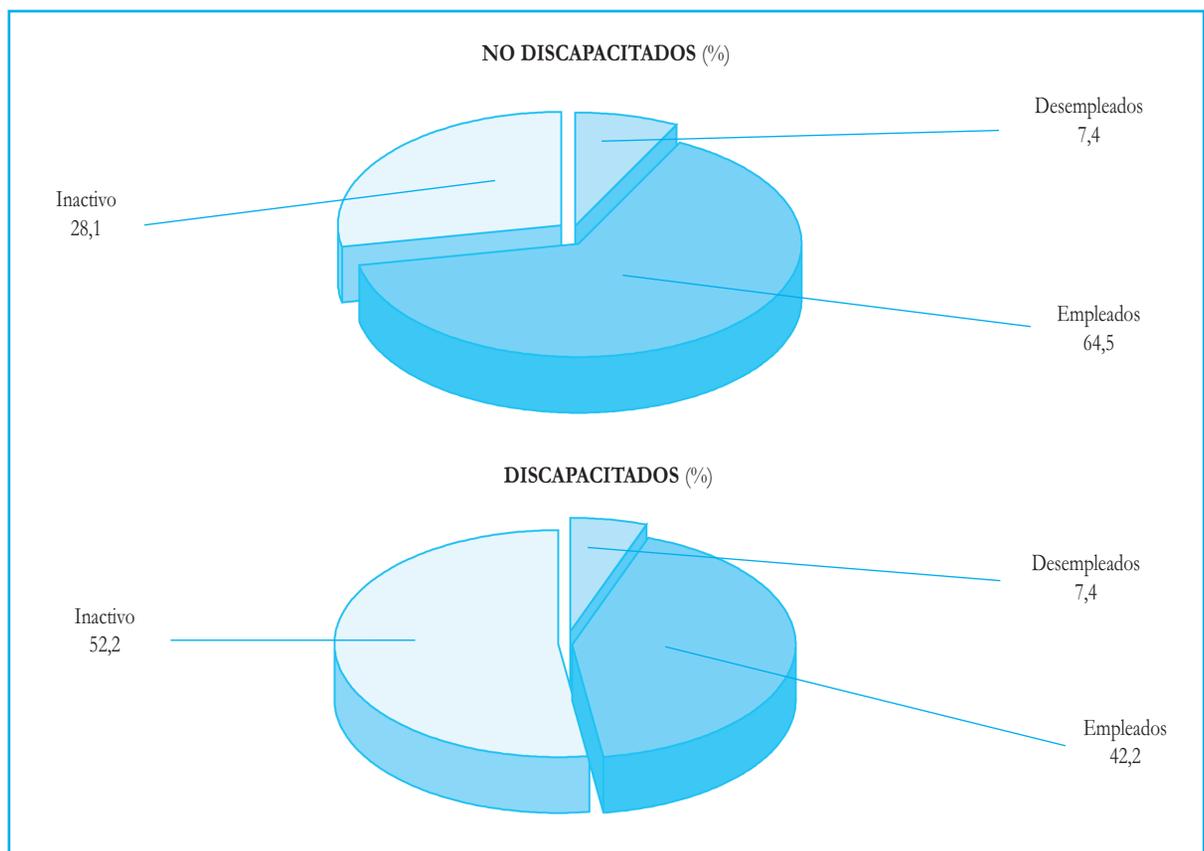
¹² Secretaría General de Asuntos Sociales *et al.* (2001)

La tabla anterior, nos da una idea de la proporción que existe entre las personas discapacitadas y las que no lo son. Tenemos que el 63.3% de las discapacitadas son mayores de 45 años, y las que no lo son, sólo un 33.9 se encuentra en ese grupo. Asimismo, nos damos cuenta de la baja preparación de la población en edad de trabajar discapacitada, ya que más de la mitad son calificadas de esa manera.

En el gráfico siguiente es notorio el alto porcentaje de personas discapacitadas sin empleo con respecto a su total lo que no sucede con las no discapacitadas cuya mayoría se encuentra activa (en la Unión Europea).

GRÁFICO 1

El empleo de personas discapacitadas en la Unión Europea



Fuente: ECHP, *The employment situation of people with disabilities in the European Union*. Bruselas: Comisión Europea, agosto 2001.

Si hablamos de legislación en materia de empleo, es necesario señalar que la Unión Europea es de las regiones a nivel mundial donde más se han promovido directrices para favorecer la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo¹³. Incluso esta preocupación, ha llevado a la Comisión Europea a observar los llamados PAN

¹³ Las directrices europeas sobre Empleo de 1999 se basan en la estrategia de actuar sobre cuatro pilares, y los principales mensajes contenidos en estas directrices son los siguientes:

- Empleabilidad: realizar una nueva política activa en el mercado de trabajo, con el fin de prevenir el desempleo, el desempleo de larga duración y la discriminación.
- Iniciativa empresarial: realizar una nueva política empresarial para fomentar la creación de empleo.
- Adaptabilidad: una nueva política activa que fomente los acuerdos entre las partes sociales para modernizar la organización del trabajo e invertir en recursos humanos.
- Igualdad de oportunidades: una nueva política activa para fomentar la compatibilidad y reconciliación entre vida laboral y familiar.

(Planes de Acción Nacional) de cada uno de sus miembros para tratar de homogenizar los compromisos de sus estados y proteger los derechos al trabajo de las personas con discapacidad. Entre otros, se destacan los objetivos siguientes:

- Una promoción más eficaz de las políticas de empleo.
- Políticas que fomenten el empleo, a través de medidas dirigidas tanto a la oferta como a la demanda¹⁴.
- Atención en las políticas y los reglamentos de salud y seguridad en el trabajo, lo cual supone reconocer que la mayoría de las personas con discapacidad que actualmente no trabaja, pero que está recibiendo una pensión, adquirió su enfermedad o discapacidad durante su vida laboral.
- Buena calidad del seguimiento de las políticas puestas en práctica, para que sea posible obtener datos fiables sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad.
- Incorporación del factor de igualdad de oportunidades al tratar a la personas con discapacidad.

Más aún, la idea de que en la Unión Europea es donde mayores esfuerzos se realizan en materia de discapacidad, debe ser matizada, ya que en un estudio elaborado en 2001¹⁵ se mencionan los avances que existen en Australia o en Estados Unidos, sin olvidar –y esto podría ser el propósito de otro trabajo– que subsisten diferencias entre las políticas de cada país, de sus objetivos, de grupos a las que estas políticas se dirigen o de concepciones sobre el mercado de trabajo y el papel que las personas con discapacidad desempeñan en él. Por ejemplo, en este último, obra un seguro de discapacidad de la Seguridad Social, donde se les proporciona a las personas con discapacidad ayuda remunerada durante dos años y con posibilidad de regresar al trabajo después, mediante un programa de rehabilitación profesional. Asimismo, este país garantizó a partir de 1990 la protección de los derechos civiles de las personas con discapacidad mediante la Ley de Americanos con Discapacidad (*ADA: American with Disabilities*), que define a un discapacitado cualificado como una «persona con discapacidad que, con o sin una razonable adaptación, puede realizar las funciones esenciales del puesto de trabajo que tiene o que desea». Por último, en Estados Unidos también destaca entre su legislación sobre apoyos a los veteranos de guerra, que en general contempla apoyos para rehabilitación, prestaciones médicas, indemnización y los programas de vuelta al trabajo.

Dentro de las directivas contra la discriminación y el empleo más importantes de la UE, se encuentra el Plan de Acción 2004-2010, elaborado después del Año Europeo de las Personas con Discapacidad 2003, cuyo objetivo final es el de la integración social de las personas con discapacidad. Dado que el empleo sigue siendo el factor más decisivo en esta tarea, la primera fase de aplicación del plan de acción de la UE en materia de discapacidad –2004 y 2005– cuenta entre sus lineamientos con acciones destinadas a mejorar el acceso al mercado de trabajo a través de cuatro objetivos: acceso al empleo y mantenimiento en la vida activa, educación y formación permanentes, nuevas tecnologías y accesibilidad de los edificios públicos¹⁶.

¹⁴ Tales como las denominadas *Work path Policies*, programas públicos que proporcionan o estimulan la rehabilitación para superar las limitaciones provocadas por una discapacidad. También, las intervenciones más directas en el mercado de trabajo, mediante la creación de empleos específicos en las subvenciones que los gobiernos conceden a los empresarios o a los propios trabajadores, así como los cupos, la protección al empleo o las medidas generales contra la discriminación.

¹⁵ Secretaría General de Asuntos Sociales *et al.* (2001).

¹⁶ *Boletín UE* 4-2004 Empleo y política social (10/15). COM (2003) 650 Final. Igualdad de posibilidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo. Bruselas, 30-10-2003. «...la presente Comunicación describe una serie de iniciativas comunitarias encaminadas a consolidar, con perspectiva de futuro, la integración de las personas con discapacidad en la economía y en todos los aspectos de la vida social de la UE ampliada. El enfoque propuesto se articula en torno a tres objetivos operativos: lograr la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, reforzar la integración de la dimensión de la discapacidad en todas las políticas comunitarias pertinentes y potenciar la accesibilidad para todos».

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)¹⁷, es un ejemplo en Europa de lo que puede lograrse a través de una buena organización. Tradicionalmente se ha preocupado por todo lo que compete a los problemas de las personas con capacidades disminuidas, en especial al problema del empleo, su lema en este sentido es «elevar el grado de integración social de las personas con discapacidad». Entre sus grandes logros tenemos la aprobación del Plan de Medidas Urgentes para la creación del Empleo para las personas con discapacidad¹⁸, en 1997; la creación en 1999 del Consejo Estatal de personas con discapacidad, órgano consultivo de la Administración General del Estado para todo lo relacionado con las políticas públicas de atención e integración de las personas con discapacidad; y la actualización de la base de datos de demandantes de empleo con discapacidad.

En los lineamientos generales de esta organización se reconoce a los discapacitados como un grupo social desfavorecido, situación que los incentivó a unirse en la «defensa y promoción de sus derechos ante los poderes públicos y la sociedad», con el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades de las personas consideradas normales.

Asimismo, uno de sus mayores resultados ha sido el de la fiscalidad. Han obtenido mejorías en el tratamiento fiscal de las rentas y el ahorro de las personas con discapacidad. Ejemplo de esto, es que por primera vez se tiene en cuenta a efectos fiscales la eliminación de barreras en la vivienda habitual, desgravando las inversiones que se realicen, por contribuyentes minusválidos, en la vivienda habitual para eliminar barreras, sean físicas o de la comunicación, extendiéndose esta deducción al cónyuge, ascendiente o descendiente que convivan con él. Y otro ejemplo es que el nuevo régimen de previsión social para personas con discapacidad, ya que desde el 1 de enero de 1999, las personas con discapacidad y sus familias pueden canalizar sus ahorros en favor del discapacitado, con mejoras en las condiciones de los Planes de Pensiones para personas con un grado igual o superior al 65% de minusvalía¹⁹.

Algo que también es importante señalar es la participación de algunas empresas en el apoyo para la creación de empleo para discapacitados. En España, un ejemplo es la línea aérea «Iberia» que ha destinado más de tres millones de euros en esa labor. Sus donaciones son por lo general en especie, y van desde descuentos a ONG de discapacitados o prestación de servicios gratuitos. Iberia cuenta con *centros especiales de empleo* en Madrid, Tenerife, Málaga, Barcelona y Las Palmas, en los que trabajan más de 500 empleados con discapacidad (cerca del 80% de la plantilla), de los que casi el 70% tienen contrato fijo. En Madrid ocupa alrededor de 200 empleados con alguna discapacidad²⁰.

En este punto, es necesario hacer una pequeña observación que bien puede dar cabida a una investigación de mayor alcance²¹, y es el hecho de que este tipo de medidas privadas de apoyos a grupos de discapacitados debemos entenderlas en el marco de sus propias políticas empresariales. Es decir, la existencia de un «empresa caritativa», responde a una lógica de estímulos sociales, culturales, pero sobre todo, legales o fiscales.

¹⁷ Creada en enero de 1997, funciona por la vía de los hechos desde 1993. Inició con seis organizaciones (COCEMFE, FEAPS, CNSE, FIAPAS, ASPACE y ONCE), y hoy es integrada por cerca de 3 y medio millones de personas con alguna discapacidad pertenecientes a diez organizaciones estatales en España.. <http://www.cermi.es>

¹⁸ http://www.cermi.es/graficos/plan_empleo.asp

¹⁹ Cfr. <http://www.cermi.es/graficos/fiscalidad.asp>

²⁰ *El País*, 7 de junio de 2004.

²¹ Podría ser el caso del estudio del llamado «Teletón», que funciona a nivel internacional y que da vida a la existencia de hospitales, centros de rehabilitación, etc.

4.2. Accesibilidad para todos

Este ha sido una de los temas de mayor preocupación entre las políticas públicas en la Unión Europea²², y está fundamentado en que los derechos ciudadanos son incompletos si los individuos no pueden disfrutar de ellos, es decir, el que puedan entrar a los edificios o a cualquier instalación: «un entorno accesible significa que la persona podrá buscar un empleo, recibir educación y formación, y desarrollar una vida social y económica activa»²³.

En relación a la legislación sobre este tema, nos centraremos en las últimas directrices que las Instituciones de la Unión Europea han establecido principalmente para lo que se ha llamado «accesibilidad para todos» (APT).

Una de las iniciativas más importantes para apoyar a las personas con discapacidad fue la nominación del año 1981 como «Año Internacional para las Personas Discapacitadas». Al año siguiente se anunciaría el Programa Mundial de Acción para Personas Discapacitadas. En este documento se harían recomendaciones concretas sobre accesibilidad del medio construido, incluso se menciona ya el concepto APT. Asimismo, el manual *Designing with Care*, ofrece directrices técnicas y arquitectónicas en el mismo sentido. En 1995, se firmaría la «Declaración y el Programa de Copenhague», donde se establece que los Estados miembros deberán realizar un esfuerzo para hacer accesible el medio físico para las personas con discapacidad. En el año 2000, la Comisión emitiría una comunicación intitulada «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad»²⁴. En 2003, vería la luz la primera norma europea de APT propuesta por el sector industrial, las organizaciones de normalización, los «organismos de notificación» y representantes de ONG de la UE que se ocupan del tema de las discapacidades²⁵.

Asimismo, mediante la «Estrategia de Lisboa», la UE ha tomado como una de sus prioridades «modernizar y consolidar la cohesión y la protección sociales como una clave para impulsar el crecimiento y mejorar su calidad para 2010 a más tardar, así como para mejorar las condiciones de vida en Europa». Obviamente este objetivo estaría incompleto si no se tomara en cuenta la accesibilidad, ya que es algo que afecta a todos y no sólo a una minoría con discapacidades físicas. Más aún si sabemos que los europeos conforman una sociedad diversa y con envejecimiento de la población.

Por otro lado, los problemas de desarrollo sostenible no tienen que ver sólo con los cuidados del medio ambiente, la calidad de vida, sino también el contribuir a hacer más habitable el medio urbano. Y al decir esto nos referimos no sólo a los edificios sino a todo lo que se encuentra en torno a ellos y entre ellos (calles, aceras, señalización, parques, etc.). Sólo poniendo como prioritaria la accesibilidad para todos se podrá estar hablando de inclusión social completa, ya que ésta no esta dirigida sólo a una minoría de personas con necesidades especiales, sino debe comprender todos los aspectos de la funcionalidad humana, como puede ser caminar, subir escaleras, sostener objetos, levantar pesos, ver, oír, comprender, etc. establecidos en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud de la OMS. «La accesibilidad debería ser considerada como una inversión en infraestructura, que contribuye a aumentar la producción y la productividad: creación de valor para los propietarios, aumento de la cifra de negocios, atracción y retención de trabajadores, reducción del gasto de

²² Véase por ejemplo el Informe del Grupo de Expertos constituido por la Comisión Europea elaborado por Lenarduzzi, Domenico *et al.* (2003).

²³ Según las declaraciones hechas a un periódico español, Óscar Moral, dirigente de la Coordinadora de Minusválidos Físicos, de un total de 158 estaciones del metro de Madrid, 114 no están adaptadas para ser usadas por personas con movilidad reducida. *El País*, 20 de septiembre de 2002.

²⁴ COM 2000, 284 final.

²⁵ EN 81-70 2003.

protección social, ahorro en el pago de primas de seguros... Un edificio accesible es más seguro y saludable, es más cómodo, más adaptable»²⁶ Lenarduzzi, Domenico *et al* (2003).

Además del documento mencionado, existen otros que han abogado por la accesibilidad al medio construido y demás, entre ellos destacamos el Informe de Paul Blanc al Senado francés (Compensation du handicap: le temps de la solidarité, en <http://senat.fr/rap/r01-369/r01-369.html>) donde aboga a favor de la definición de un «enfoque integral» de la política en materia de discapacidad.

En todos ellos, se escuchan voces de inconformidad y de propuestas que van desde el exigir que existan «auditoría de accesibilidad» en el momento de planificar la construcción del lugar de trabajo o en el momento de negociar el contrato de arrendamiento, hasta el de modificar las normas actuales de construcción, ya que éstas son bastante limitadas. Por ejemplo se preocupan sólo por el acceso de personas con sillas de ruedas pero excluyen en sus reformas a otras tipos de discapacidades como son las auditivas, visuales o cognitivas.

Y yendo aún más alto, existe una necesidad muy grande de que las estadísticas sobre discapacidad se actualicen. Una de las demandas más sonadas es que Eurostat debe incluir datos sobre la discapacidad en las nuevas Estadísticas de ingresos y condiciones de vida (SILC) que reemplacen al Panel de Hogares de la Comisión Europea (ECHP) a partir del 2004. O, más aún, que dentro de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión de la UE, así como los proyectos financiados por el FEDER y el FSE, que subvencionan obras que se adjudican mediante licitación, se debe establecer la obligación de que todo proyecto cofinanciado mediante una ayuda europea cumpla los requisitos de accesibilidad, al menos a partir del 2007.

Por último, dentro del objetivo «accesibilidad para todos», sería positivo que al interior de todos los niveles educativos (en especial escuelas de ingenieros, arquitectos o afines) se impartan cursos relacionados con este tema. Asimismo, que se intente el sistema de las subvenciones o los incentivos fiscales para promover una mayor conciencia de la accesibilidad para cualquier miembro de la sociedad. Por ejemplo, la *Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat* (www.anah.fr) francesa subvenciona las obras de accesibilidad en las viviendas particulares construidas hace más de quince años y que se utilicen como residencia principal durante un mínimo de nueve años tras la finalización de las obras subvencionadas.

5. Conclusiones

- La Unión Europea tiene ya casi medio siglo de existencia y en ese camino ha creado y superado una infinidad de obstáculos hacia la integración total. Dentro de sus logros está el contar con una legislación, instituciones y políticas comunes en los veinticinco miembros que actualmente la conforman. Como grupo unificado de países, se ha caracterizado por la defensa de la democracia y los derechos humanos, requisitos indisolubles para formar parte de ella y así asentado en sus tratados constitutivos. Esta distinción es la que destacamos para entender el tema que en páginas anteriores hemos abordado: el de la discapacidad en la Unión Europea. Hemos descrito brevemente los avances a nivel de políticas públicas en esta materia, pero también nos hemos dado cuenta de los diferentes retos que aún se deben enfrentar para la incorporación de las personas con discapacidad, haciendo efectivos los conceptos de igualdad y libertad.

²⁶ Frente a estos planteamientos, la Comisión Europea ha iniciado un debate a escala de la Unión sobre la sostenibilidad de las ciudades, incluida la accesibilidad: Hacia una política urbana para la UE, COM (97) 197 final. Véase la «Estrategia temática para el medio urbano». http://europa.eu.int/environment/thematic_strategy.htm

- Ahora sabemos con mayor claridad que la distorsión del concepto «discapacidad» puede provocar la limitación de determinadas políticas públicas que favorecen a los discapacitados, según el país donde se encuentren. Estas confusiones pueden ir desde su definición, su valoración o instrumentos usados para cuantificarla. La homogenización de este concepto en los diferentes miembros de la Unión Europea, permitirá que el ciudadano comunitario con discapacidad pueda hacer uso de sus derechos y obligaciones como cualquier otro que reciba ese calificativo. Afortunadamente, como ya lo hemos visto, las instituciones europeas ya han realizado algunas iniciativas en pro de este objetivo.
- Los avances logrados en la Unión Europea en materia de discapacidad, podrían ser un ejemplo a seguir por las instituciones de gobierno (que elaboran las políticas públicas) y por las ONG y ciudadanos interesados en favorecer la integración social de los discapacitados en América Latina. No como enfermos, sino como ciudadanos con capacidades diferentes a las llamadas «normales».

Por último, queremos señalar que al terminar este artículo no negamos algunas ausencias como es el de analizar este tema tomando como referencia el Proyecto de Tratado Constitucional de la UE o el de la cuantificación del dinero comunitario destinado a las políticas públicas referidas a la discapacidad. Pero, esto podría ser el objetivo de un trabajo posterior. La investigación no está cerrada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Aguilar Montero, L. A. (1997), *Discapacidad e Igualdad de Oportunidades*. Buenos Aires: Lumen/Humanitas.
- Cáceres, C. (2004), «Sobre el concepto de discapacidad. Una revisión de las propuestas de la OMS», en *Auditio*. Revista electrónica de audiología. 1 de noviembre 2004, vol. 2(3), en: <http://www.auditio.com/revista/pdf/vol2/3/020304.pdf>.
- Casado, D. (1991), *Panorámica de la discapacidad*. Barcelona: Intress.
- Comisión Europea (2002), *Directorate-General for Employment and Social Affairs. Definitions of disability in Europe. A comparative analysis*. Unit E, 4 de septiembre.
- González, R. (2004), *Teoría y Práctica de la Discapacidad, Organizaciones Ciudadanas: hacia una nueva cultura de inclusión*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Sociología por la Universidad de Oriente. Cuba.
- Lenarduzzi, D. y Bollani, M. et al. (2003), *Una Europa Accesible para todos*. Documento elaborado a instancias de la Comisión Europea. Octubre
- Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (2003), *Un futuro perfecto. El desafío y la promesa secreta de la globalización*. Madrid: Océano.
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid: RAE, (22.ª ed.).
- Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de migraciones y servicios sociales, Subdirección general del plan de acción y programas para personas con discapacidad (2001). *Políticas de empleo para las personas con discapacidad en la Unión Europea, Australia y Estados Unidos*. En <http://www.seg-social.es/imsero/index.html> <http://sid.usal.es/>
- Servicios de Bienestar Social en España (1999), *Calidad de la Vida Laboral y de los Servicios*. Barcelona: Gabinet d'Estudis Socials.
- Tamames, R. y López, M. (1999), *La Unión Europea*. España: Alianza Editorial, (4.ª ed.).
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2002), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 325/33, 24 de diciembre.
- Tsoukalis, L. (2004), *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la Nueva Unión Europea*. Barcelona: Editorial Paidós.

Uvalle Berrones, R. (1996), «Estado Gobierno y Políticas Públicas», en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. coordinador general: Mauricio Merino. México

Verdugo Alonso, M. (1998), *Personas con discapacidad. Perspectivas Psicopedagógicas y Rehabilitadoras*. Madrid: Siglo XXI, (2.ª ed.).