

DICTAMEN 1/2004

sobre el borrador del Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral Ordinario de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Bilbao, 23 de noviembre de 2004

I.- ANTECEDENTES

El día 15 de junio tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, solicitando informe sobre el borrador del "Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral Ordinario de la CAPV", según lo establecido en la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Este Plan surge ante la necesidad de impulsar que las personas con discapacidad accedan a un empleo ordinario, tengan garantías adicionales para su mantenimiento y no sean discriminadas en su desarrollo y promoción profesional por su discapacidad, implementando medidas eficaces y de calidad.

De manera inmediata fue enviada copia del borrador del Plan a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran las propuestas y opiniones que considerasen oportunas y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 16 de noviembre se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Social, formulando la propuesta de Dictamen que fue elevada a la aprobación del Pleno, quien en su sesión del día 23 de noviembre de 2004 acordó aprobar el mismo, con el voto particular que formula D. José Luis Ruiz García.

II.- CONTENIDO

El texto del borrador "Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral Ordinario de la CAPV" consta de un Capítulo Preliminar, que presenta la estructura y contenidos generales del documento, cuatro Capítulos y dos Anexos. En síntesis, su contenido es el siguiente:

Capítulo I. Marco de actuación

En primer lugar, se sitúa el Plan en el contexto de la Unión Europea, el Estado español y la CAPV, presentando a grandes rasgos la evolución experimentada por la incorporación al empleo de las personas con discapacidad desde la década de los ochenta del pasado siglo XX hasta la actualidad.

Después, se exponen las principales motivaciones para la concepción, diseño y puesta en marcha de esta iniciativa:

- La consideración del derecho al trabajo en el mercado laboral ordinario como una aspiración legítima de las personas con discapacidad.

- La constatación del bajo nivel de ocupación en el mercado laboral ordinario de las personas con discapacidad.
- La necesidad de facilitar la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo ordinario y su mantenimiento entre los diversos colectivos de personas con discapacidad.
- La exigencia social de regular y promover el acceso efectivo al empleo en la Administración Pública Vasca por parte de las personas con discapacidad.
- La necesidad de recoger el saber hacer acumulado por las experiencias locales y de continuar con los planes creados desde los programas europeos. La misión última que persiguen éstos es que sean las administraciones más cercanas a la ciudadanía las que impulsen, con su capacidad reguladora, las mejores prácticas para lograr el acceso y mantenimiento del empleo. Igualmente pretende garantizar que las personas con discapacidad puedan desarrollar su trabajo en condiciones de calidad y tengan las mismas oportunidades para la promoción y desarrollo de su carrera profesional que el resto de las y los trabajadores.

Finalmente, se presentan los principios estratégicos rectores y orientadores que cohesionan el Plan. Éste servirá como marco de referencia de las políticas encaminadas a la inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario, así como para evaluar el nivel de éxito alcanzado en el logro de los objetivos estratégicos propuestos y en la materialización efectiva de los valores que lo sustentan.

Los valores que inspiran el Plan son la no discriminación, la participación social, el carácter integral del enfoque, la equidad, la calidad y la eficacia y eficiencia en la gestión de las medidas que se proponen, al tiempo que los dos principios de actuación básicos serán la potenciación de políticas activas y su integración en el Plan Interinstitucional por el Empleo 2003-2006, pasando a ser una pieza de éste.

Capítulo II. Estructura organizativa para la ejecución del plan

Describe la estructura organizativa necesaria para la ejecución y el seguimiento del Plan, marca sus directrices estratégicas y menciona de forma genérica los agentes sociales con participación activa en su desarrollo.

Capítulo III. Áreas, objetivos y acciones

Identifica las áreas de actuación del Plan, establece los objetivos generales a conseguir en cada una de estas áreas y el conjunto de acciones a realizar para la consecución de los mismos, así como los organismos responsables de su ejecución. Este capítulo, por tanto, constituye la estructura operativa del Plan, articulada alrededor de siete áreas:

1. Investigación: Las actuaciones a desarrollar en esta área pretenden identificar las variables clave en el diseño de políticas activas de empleo para personas con discapacidad, evaluando su eficacia en la incorporación al mercado laboral ordinario del colectivo de personas con discapacidad. Persiguen, por otra parte, promover la incorporación a los diferentes productos, programas y servicios tecnológicos vinculados al mundo laboral, el valor añadido de la accesibilidad, a fin de que puedan ser utilizados por todas las personas con o sin limitaciones en la actividad.
2. Sensibilización: Conjunto de actuaciones orientadas a concienciar a la sociedad en general y, en particular, a los agentes sociales y económicos, acerca de la necesidad de incorporar, sin mayor dilación, al mercado laboral ordinario la fuerza de trabajo de las personas con discapacidad.
3. Información y orientación para el empleo: Se incluyen en esta área, todas aquellas medidas que persiguen proporcionar a las personas con discapacidad la información y el asesoramiento necesarios para que puedan integrarse en el mercado laboral ordinario, teniendo en cuenta tanto sus capacidades, objetivos y aspiraciones personales, como el tipo e intensidad de sus necesidades de apoyo y acompañamiento.
4. Formación profesional: Acciones encaminadas a garantizar la participación de las personas con discapacidad en una formación teórico-práctica, eficaz, de calidad y adecuada a las necesidades del mercado laboral en los tres subsistemas formativos.

5. Promoción de empleo: En esta área se plantean todo un abanico de actuaciones para promover iniciativas para garantizar tanto el acceso y la estabilidad en el empleo ordinario para las personas con discapacidad, como su carrera profesional.
6. Administraciones Públicas: Actuaciones dirigidas a potenciar que las diferentes Administraciones Públicas de la CAPV sean modelo de referencia en la contratación y promoción de personas con discapacidad.
7. Relaciones laborales: Medidas encaminadas a garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en materia laboral para personas con discapacidad, tanto en el sector privado como en el público.

Capítulo IV. Evaluación

Este capítulo propone las directrices generales a las que deberá responder la evaluación del Plan. Una evaluación que deberá garantizar tanto la evaluación final del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Capítulo III, como el seguimiento sistemático de las acciones diseñadas a tal fin, con objeto de asegurar la posibilidad de reacción, en caso de que el equipo encargado de la evaluación detecte desviaciones de las acciones previstas en el Plan o efectos no deseados en su ejecución.

III.- CONSIDERACIONES

Consideraciones generales:

- I. La realidad de las personas con discapacidad pone de manifiesto que las políticas dirigidas a su integración en el mercado laboral ordinario no han conseguido su objetivo por lo que, en términos de inserción en el mundo del trabajo, la situación de estas personas en su conjunto es claramente deficiente. El dato relativo al incumplimiento en muchos casos de las cuotas de reserva de empleo para personas con discapacidad establecidas por la Ley de Integración Social de los Minusválidos, (LISMI) viene a avalar lo señalado.
- II. En consecuencia, la iniciativa del Gobierno Vasco de diseñar un plan específico para incentivar la integración progresiva de las personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario es positiva.
- III. Pero esa loable iniciativa de acometer la resolución del problema debe de ir precedida de una evaluación rigurosa de las políticas desarrolladas hasta el momento, basada en indicadores de resultados que permitan supervisar el avance progresivo de los niveles de integración social de las personas con discapacidad. La cuestión no es nueva y la experiencia es amplia. Luego, cualquier Plan que aborde la cuestión ha de partir de un diagnóstico cimentado sobre una evaluación que analice las causas del fracaso de esas políticas ensayadas durante largo tiempo.

Conforme a la información disponible, entre los problemas que presenta la integración de las personas con discapacidad en el mercado ordinario laboral se encuentran:

- a) La tasa de actividad de las personas con discapacidad es muy baja, lo que indica que son muy pocas, en términos relativos, las que están en edad de trabajar y efectivamente solicitan un empleo. Las causas de esta situación son, sin duda, complejas y de diversa naturaleza: sociológica, económica, psicológica etc... y particularmente la existencia de importantes necesidades no cubiertas en el área de servicios sociales, que impide a las personas con discapacidad llevar una vida autónoma y de calidad.
- b) La falta de adecuación entre la cualificación de las personas con discapacidad demandantes de un empleo y los perfiles profesionales que conforman mayoritariamente la actual oferta de trabajo.
- c) Los datos disponibles revelan que no se está cumpliendo el objetivo establecido para los Centros Especiales de Empleo (CEE) en su normativa reguladora que dispone como una de sus funciones la de favorecer la transición

de las personas con discapacidad desde el trabajo protegido al mercado laboral ordinario, aún reconociendo la labor positiva que vienen desempeñando dichos centros.

En todo caso, para una acción eficaz en la materia es preciso proceder a un análisis riguroso de la totalidad de las causas que inciden en los problemas para la incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral ordinario.

Concluidas estas consideraciones de carácter general, el CES Vasco estima necesario emitir las siguientes específicas:

Consideraciones específicas:

El Plan elaborado por el Gobierno, al no haber efectuado una evaluación de las políticas aplicadas hasta ahora y un diagnóstico de la situación, aborda el problema desde el diseño de una política y de unas medidas cuya insuficiencia ha quedado demostrada y no tiene en cuenta algunas de las cuestiones centrales que están en el origen de la situación de las personas con discapacidad con relación a su integración en el mercado ordinario laboral.

Algunas de las cuestiones que presenta el Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral Ordinario de la CAPV que habría que tener en cuenta al proceder a su elaboración son:

1. El Plan debería estar precedido de la realización de un diagnóstico certero sobre la situación del colectivo de personas discapacitadas en el ámbito de la CAPV, actualizando la información, pues los datos que se están manejando son bastante antiguos. En este sentido consideramos necesario proceder a la realización de un estudio específico (un censo) para disponer de datos actualizados y desagregados por sexo, segmentos de edad, cualificación profesional, territorio, etc.
2. Este Consejo espera que el Plan sometido a su valoración tenga una plasmación práctica en la sociedad vasca y no quede en un conjunto de intenciones, facilitando el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral, como vía para su integración en todos los órdenes de la vida. En relación a las acciones que se señalan por áreas, éstas son muy poco concretas. La mayoría parecen más posibles líneas de actuación o intenciones que acciones planificadas, con objetivos concretos y medibles, dimensionadas y con plazos, propias de un plan. Y, en este sentido, queremos llamar la atención sobre el hecho de que el borrador del Plan sometido a nuestra valoración no establece ninguna partida presupuestaria para su realización ni especifica el período que abarca, lo que evidencia un carácter intencionista y de imagen.
3. Con relación a los Centros Especiales de Empleo (CEE), no se aborda la cuestión relativa al papel que tienen asignado de favorecer la transición de las personas con discapacidad desde el trabajo protegido al mercado laboral ordinario. Tampoco recoge entre las acciones dirigidas a la promoción del empleo ninguna que intente corregirla de forma directa o indirecta. Hay que tener en cuenta que, como resulta de su misma denominación, el Plan se propone no sólo facilitar el acceso al empleo de las personas con discapacidad lo que, en un primer nivel, se consigue en parte a través de los CEE o los enclaves, sino lograr la integración en el mercado laboral ordinario. Es esta transición la que no se produce de forma real, y ello, aparte de poner de manifiesto las limitaciones del modelo, puede estar contribuyendo en muchos casos la creación y consolidación de nichos de subempleo.
4. En este sentido, echamos en falta una mención especial a la obligatoriedad de que las oficinas de colocación acudan a los Centros Especiales de Empleo, o lo hagan saber en la prensa, cuando cuenten con una oferta de trabajo para una persona discapacitada, ya que es en estos centros donde se encuentran las personas con discapacidad mejor preparadas para trabajar en el mercado de trabajo ordinario. De este modo, se facilitaría la rotación de la mano de obra, convirtiéndose en verdaderos lugares de aprendizaje y tránsito hacia la empresa ordinaria.
5. Por otro lado, este Consejo detecta en el Plan la ausencia de una llamada a la coordinación entre los distintos organismos públicos con responsabilidad en materia de formación y empleo, esencial para garantizar los objetivos que persigue.

6. Con independencia de otros factores que influyen en el incumplimiento en muchos casos de las cuotas de reserva de empleo para personas con discapacidad introducidas por la LISMI, la baja tasa de actividad a la que se ha hecho referencia y la falta de adecuación entre la cualificación de las personas con discapacidad demandantes de un empleo y los perfiles profesionales que conforman mayoritariamente la actual oferta de trabajo, así como la insuficiente labor de los CEE en su función de tránsito al empleo ordinario, concurren entre las causas que explicarían dicho incumplimiento.
7. Se considera necesario disponer de unos servicios sociales que garanticen una vida digna, autónoma y de calidad de las personas con discapacidad, servicios que en el contexto de este Plan deberían incorporar la labor de agentes facilitadores del acceso al empleo, evitando incurrir en el error de trasladar la responsabilidad para con la discapacidad exclusivamente a la protección social.
8. La Administración debería garantizar el acceso de las personas con discapacidad a una formación adaptada a las condiciones que requiera este colectivo para su incorporación en el mercado laboral ordinario, tales como la utilización del lenguaje de signos (braille), profesorado de apoyo, intérpretes, adaptación de exámenes, etc., para adquirir la formación requerida por la demanda de los empleadores.
9. Igualmente, la Administración debería impulsar de forma decidida el empleo ordinario de las personas con discapacidad, priorizando la creación de condiciones que sean necesarias para que los planes y las normas puedan ser aplicadas, y tenga así sentido velar por su cumplimiento mediante la utilización de los instrumentos de inspección establecidos al efecto.
10. Por otro lado, estimamos necesario apostar por el desarrollo de acciones positivas que remuevan los obstáculos de accesibilidad y hagan visibles las numerosas ventajas de la contratación de personas con discapacidad y, en este sentido, valoramos muy positivamente las acciones previstas por el Plan en términos de adaptación de puestos de trabajo, sensibilización, formación e incentivación a la contratación.
11. Asimismo, el CES Vasco manifiesta su especial preocupación por la situación del colectivo de mujeres discapacitadas, que padece una doble discriminación y que debería, por tanto, ser objeto de atención específica. En los datos que se contienen en el borrador del Plan se detecta que una parte de las mujeres con discapacidad no está accediendo a prestaciones o servicios, y si una parte de las mujeres con discapacidad no está registrada como tal, será difícil que algunos de los objetivos se cumplan. Este aspecto debería ser tenido en cuenta en los objetivos del Plan.
12. Por último, queremos destacar la necesidad de establecer los cauces necesarios para una participación real de los agentes sociales en el desarrollo de este Plan, como elemento necesario en la consecución del objetivo común de lograr una verdadera incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral ordinario.

IV.- CONCLUSIONES

El CES Vasco estima necesaria una profunda revisión del borrador del "Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral Ordinario de la CAPV" en los términos expuestos, para que su tramitación sea considerada adecuada.

En Bilbao, a 23 de noviembre de 2004

Vº Bº El Presidente

El Secretario General

VOTO PARTICULAR FORMULADO POR LA REPRESENTANTE DE CC.OO. DE EUSKADI

José Luis Ruiz, miembro de la Comisión de Desarrollo Social del CES Vasco designado por CC.OO., justifica su voto negativo a este Dictamen, planteando un Voto Particular por las razones siguientes:

“Estando de acuerdo con la mayoría de los puntos que establece el Dictamen emanado del CES, sin embargo no podemos aceptar que, en el punto 3º de sus Consideraciones Generales, entre los problemas que presenta la integración de las personas con discapacidad en el mercado ordinario se omitan otros problemas con mayor incidencia, si cabe, que los propiamente reseñados, como son:

- La falta de adecuación de los puestos de trabajo para garantizar el acceso, la seguridad y la salud del trabajador o trabajadora con discapacidad.
- La falta de adaptación de los criterios de selección para garantizar tanto la igualdad en el acceso al empleo, como el conocimiento y evaluación de las capacidades de las personas con discapacidad.

Consideramos que las personas con discapacidad dispuestas a trabajar son pocas porque no tienen posibilidades reales de empleo. Por tanto, hay que establecer esas posibilidades, creando puestos adaptados a sus circunstancias. Para ello es necesario hacer un diagnóstico exhaustivo de las condiciones de ocupabilidad de los distintos colectivos de discapacitados y encajarlos en los mercados y puestos donde sus condiciones son idóneas. Y esto, tiene que ir acompañado del cumplimiento de la cuota de reserva.

No se puede ceñir el problema del empleo de las personas con discapacidad a una cuestión numérica, al número de trabajadores y trabajadoras que se incorporan al mercado laboral, obviando aspectos cualitativos como: el acondicionamiento de su entorno físico o la mejora de la calidad de vida, su autonomía y el disfrute en igualdad de condiciones de bienes y servicios.

Finalmente, entendemos que para avanzar en la integración social y laboral de las personas con discapacidad hay que garantizar la igualdad de trato, reconocer los derechos colectivos de estas personas y evitar las tendencias que pretenden justificar en la integración en el trabajo, la desprotección y la privación de derechos reconocidos de forma común para la clase trabajadora.”

José Luis Ruiz García

Representante de COMISIONES OBRERAS DE EUSKADI