

El Futuro Accesible

National Council on Disability

Consejo Nacional de Discapacidad de EE UU

21 de junio de 2001

National Council on Disability
Consejo Nacional de Discapacidad
1331 F Street, N. W., Suite 1050
Washington, D. C. 20004-1107

The Accessible Future

El Futuro Accesible

El presente informe también se encuentra disponible en formatos alternativos y en el galardonado sitio web del Consejo Nacional de Discapacidad (www.ncd.gov).

Fecha de publicación: 21 de junio de 2001

202-272-2004 Voz

202-272-2074 Teléfono de texto

202-272-2022 Fax

Las opiniones vertidas en el presente informe no reflejan necesariamente las opiniones de la Administración, dado que este documento no ha sido sometido al proceso de revisión de la división ejecutiva A-19.

Escrito de remisión

21 de junio de 2001

El Presidente

La Casa Blanca

Washington, D. C. 20500

Estimado Sr. Presidente:

Me complace remitirle el informe titulado *El Futuro Accesible (The Accessible Future)* en nombre del Consejo Nacional de Discapacidad (National Council on Disability – NCD). El informe ha sido desarrollado con el asesoramiento del comité consultivo federal Tech Watch, que actúa como asesor del Consejo y está compuesto por un grupo de expertos en tecnología y discapacidad de todo el país.

Resultan sugerentes los rápidos avances de nuestra nación en el campo de la capacidad electrónica y de tecnología de la información. En esta era que sucede a la Era Industrial, la información es cada vez más el producto principal del comercio, y la tecnología, desde el ordenador al kiosco de información, pasando por el tablón de mensajes electrónicos y las líneas DSL, va gradualmente convirtiéndose en el medio de transmisión, almacenaje y manipulación de esa información. El acceso a la tecnología de la información se convierte en el factor que determina el éxito y en la fuente de oportunidades para la formación y el empleo.

Sin embargo, para los 54 millones de personas con discapacidad de Estados Unidos, el acceso a estos desarrollos informativos y tecnológicos es un arma de doble filo que puede plantear oportunidades o interrumpir conexiones fundamentales. Por un lado, estos desarrollos pueden ser revolucionarios en cuanto a su capacidad de ofrecer a las personas con minusvalías de visión, audición, manuales o cognitivas, un medio alternativo de entrada e interacción con la red mundial. Por el otro, la información electrónica y los desarrollos tecnológicos pueden plantear obstáculos graves, y a veces insuperables, cuando, por ejemplo, no se aplican en su despliegue los principios básicos de la accesibilidad o del diseño universal.

En gran medida, y en lo que respecta a la tecnología electrónica y de la información, la ejecución en el ámbito federal de las leyes clave (es decir, de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad – *Americans with Disabilities Act* –, del Artículo 255 de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 – *Telecommunications Act* –, y del Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación de 1973 – *Rehabilitation Act* –, con sus enmiendas) se encuentra en las fases más tempranas. En el presente informe, la tecnología electrónica y de la información se refiere concretamente a Internet, la red mundial (*World Wide Web*), y a los equipos específicos de información o gestión de operaciones.

El Consejo Nacional de Discapacidad ha examinado las leyes relativas a la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información como concepto emergente de derechos civiles, para garantizar que la nueva Era de la Información incluya a todos los estadounidenses en la amplia gama de oportunidades que se están creando. En concreto, el Consejo ha analizado la situación de las entidades federales responsables de la puesta en práctica de las leyes que protegen a las personas con discapacidad en lo que respecta a la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información. En el presente informe incluimos intervenciones de política pública que recomendamos como parte de una estrategia general, encaminada a conseguir que el puente electrónico hacia el siglo XXI esté disponible para que todos los estadounidenses lo crucen.

Nuestras recomendaciones están en la misma línea que su énfasis en el enfoque de la Iniciativa de la Nueva Libertad (*New Freedom Initiative*) sobre difusión del uso y aplicación de la tecnología por las personas con discapacidad en casa, en el trabajo, y en el devenir de su vida diaria. El Consejo está dispuesto a trabajar con usted y con quienes estén interesados fuera de la Administración, para ocuparse de que el plan de trabajo detallado en el informe adjunto se ponga en práctica.

Atentamente,

Marca Bristo

Presidenta

(El mismo escrito de remisión fue enviado al Presidente en funciones del Senado de Estados Unidos y al Portavoz de la Cámara de Representantes de Estados Unidos).

Miembros y Personal del Consejo Nacional de Discapacidad

Miembros

Marca Bristo, Presidenta
Hughey Walker, Vicepresidente Primero
Kate Pew Wolters, Vicepresidenta Segunda

Dr. Yerker Andersson
Dave N. Brown
Edward Correia
John D. Kemp
Audrey McCrimon
Gina McDonald
Dra. Bonnie O'Day
Lilliam Rangel-Diaz
Debra Robinson
Gerald S. Segal
Ela Yazzie-King

Personal

Ethel D. Briggs, Directora Ejecutiva
Jeffrey T. Rosen, Asesor General y Director de Política
Mark S. Quigley, Director de Comunicaciones
Kathleen A. Blank, Abogada / Asesora
Dr. Gerrie Drake Hawkins, Especialista en Programas
Martin Gould, Ed.D., Especialista en Investigación
Pamela O'Leary, Intérprete
Allan W. Holland, Responsable de Contabilidad
Brenda Bratton, Secretaria Ejecutiva
Stacey S. Brown, Ayudante de Personal
Carla Nelson, Ayudante de Oficina
Edward J. Heaton, Miembro Titular

Agradecimientos

El presente informe es producto de un esfuerzo en equipo e incorpora el trabajo de muchas personas. En primer lugar, a través de un contrato firmado con Stephen Mendelsohn, se desarrollaron el primer estudio y las entrevistas, y se elaboró un informe para el Consejo Nacional de Discapacidad. Stephen Mendelsohn es abogado, politólogo y escritor especializado en tecnología de la información.

En segundo lugar, los miembros del comité Tech Watch se encargaron de la tarea de ayudar al Consejo a revisar y elaborar comentarios sobre el análisis, las conclusiones y recomendaciones del informe final. El Consejo desea expresar su agradecimiento a los siguientes miembros de Tech Watch que participaron en el desarrollo del presente informe: Bonnie O'Day (Presidenta), Debbie Cook, Kelly Pierce, y Paul Schroeder.

Aunque las opiniones vertidas en este informe no representan necesariamente las opiniones de la Administración, el Consejo también querría expresar su agradecimiento a las personas que han aportado su tiempo y han querido participar en el desarrollo del presente informe. En especial, queremos expresar nuestro agradecimiento al personal de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales (*Equal Employment Opportunity Commission*), del Departamento de Educación, de la Comisión Federal de Comunicaciones, de la Plataforma para el Cumplimiento de las normas en materia de Barreras Arquitectónicas y de Transporte – Plataforma de Acceso – (*Architectural and Transportation Barriers Compliance Board –Access Board*), del Departamento de Justicia, de la Administración de Servicios Generales, y de otras agencias federales que no sólo han respondido a multitud de preguntas, sino que también han reunido documentación y compartido datos con el equipo de investigación. Además, se ocuparon de revisar los borradores preliminares de los contenidos del presente documento para verificar su precisión técnica.

Contenidos

Resumen	1
Conclusiones principales.....	2
Recomendaciones	7
Capítulo I	
Introducción y Panorámica General	13
Capítulo II	
Breve historia de la accesibilidad a la tecnología de la información.....	24
Capítulo III	
Marco legal de los derechos de acceso a la tecnología de la información	33
Capítulo IV	
Situación actual de la ejecución y puesta en práctica de la accesibilidad	48
Capítulo V	
Conclusiones	75
Capítulo VI	
Recomendaciones	87
Anexo	
Misión del Consejo Nacional de Discapacidad.....	100

El presente informe es el cuarto de una serie de estudios de control de los derechos civiles cuyo propósito consiste en evaluar la eficacia de las leyes más importantes en el campo de los derechos civiles que afectan a las vidas de los estadounidenses con discapacidad. En los informes anteriores de esta serie se ha examinado la puesta en práctica de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, de la Ley sobre Educación de Personas con Discapacidad (*Individuals with Disabilities Education Act*), y de la Ley sobre Acceso al Transporte Aéreo (*Air Carrier Access Act*).

Resumen

¿Qué hay más importante, y que más veces se dé por hecho, que el acceso a la información en la rutina de la vida diaria? Pero muchas personas con discapacidad encuentran muy difícil o imposible acceder a la información e intercambiarla, aunque sean actividades que la mayoría de nosotros damos por hecho. En ocasiones sólo pueden conseguirlo recurriendo a terceras personas, o mediante el uso de tecnología electrónica y de la información¹. Probablemente los motivos por los cuales las personas con discapacidad carecen de acceso a la información en nuestra sociedad sean más significativos y, sin duda, estén más a nuestro alcance, que la carencia en sí misma. Cada vez más, la explicación no se encuentra en la discapacidad, sino en el diseño tecnológico que mediatiza nuestro acceso y nuestro uso de todo tipo de información.

En general, los estadounidenses dan por hecho poder acceder a la información, casi hasta el punto de considerarlo un derecho. ¿Quién podría cuestionar que en Estados Unidos publiquemos las ofertas de empleo para que el mayor número posible de personas cualificadas puedan tener la oportunidad de competir para conseguir las? Le damos tanta importancia a que la Administración nos notifique puntualmente las decisiones que tome sobre nuestras vidas –como la denegación de una reclamación por discapacidad, la petición de impuestos adicionales o la concesión del carnet de conducir–, que nuestros derechos a obtener este tipo de información están perfectamente protegidos en las leyes, alcanzando incluso la categoría de garantías constitucionales. Y reconocemos que la información procedente de la Administración es fundamental para el funcionamiento de nuestra democracia y para el ejercicio individual de nuestras responsabilidades como ciudadanos. ¿No nos sentiríamos completamente ultrajados si no se hiciera pública una oportunidad de promocionarnos laboralmente, si jamás se nos diera a conocer la concesión o denegación de nuestro carnet de conducir, o si no se publicara el texto de las declaraciones oficiales?

Nadie podría discutir que las personas con discapacidad tienen el mismo derecho y la misma necesidad de recibir información que los demás. Paradójicamente, a la vez que muchas personas dan cómodamente por hecho que la tecnología aporta a las personas con discapacidad más oportunidades de acceso de las que hayan tenido jamás, puede

¹ La tecnología de la información se conoce con diversos nombres en su aplicación a las vidas de las personas con discapacidad. Podemos encontrar términos como “equipos adaptadores”, “tecnología de asistencia” o “tecnología electrónica y de la información”, que representan subgrupos o ampliaciones de lo que habitualmente denominamos Tecnología Electrónica y de la Información. “Equipo adaptador” es un término general que carece de definición legal y describe cualquier tipo de modificación tecnológica, incluyendo las modificaciones de diseño y los elementos añadidos, que logran que el equipo sea más accesible o más fácil de usar para las personas con discapacidad. La Tecnología de Asistencia, que es un término legal derivado de la Ley de Asistencia Tecnológica para las Personas con Discapacidad de 1988 (*Technology-Related Assistance for Individuals with Disabilities Act of 1988*), incluye tanto dispositivos como servicios de tecnología de asistencia. El dispositivo de asistencia es un sistema o artículo “que se utiliza para aumentar, mantener o mejorar las capacidades funcionales de las personas con discapacidad”. La tecnología electrónica y de la información, tal y como se define en la puesta en práctica de los reglamentos que desarrollan el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación, se utiliza específicamente en el entorno de las comunicaciones y la información, y se refiere al amplio abanico de hardware, software y demás elementos que componen este entorno.

que esta misma tecnología (unida a las actitudes y las expectativas de quienes la utilizan) esté reforzando en muchos casos los patrones de exclusión y aislamiento.

En el presente informe se revisa la ejecución federal de los principales instrumentos legales (es decir, de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, del Artículo 255 de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 y del Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación, con sus enmiendas) y la relación de dicha ejecución con la tecnología electrónica y de la información. En este informe, la tecnología electrónica y de la información se centra especialmente en Internet, la red mundial (*World Wide Web*), y en los equipos específicos de información o gestión de operaciones.

Conclusiones principales

Nuestros estudios empíricos y documentales evidencian que el liderazgo y el compromiso individual de los altos funcionarios y el personal de la Administración, especialmente de las agencias federales, es la clave del éxito de la puesta en práctica de las medidas a favor de la accesibilidad, sobre todo en el ámbito interno. Uno de los resultados de esta conclusión es que la institucionalización de estas prácticas y políticas sigue siendo tenue, pero es necesaria para la emergencia de un nuevo liderazgo y a la vez se ve impulsada por éste.

- En el informe se documentan algunas de las medidas tomadas por las agencias para mejorar la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información que merece la pena emular.
- Los resultados adversos y predecibles que la falta de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información pueden tener sobre las vidas de las personas con discapacidad constituyen discriminación, aún no siendo deliberada, ya que existe –pero no se utiliza– una tecnología que podría reducir sustancialmente la desigualdad.
- Las leyes existentes en materia de derechos civiles tienen perfectamente presentes los costes a la hora de determinar si resultan demasiado caras ciertas estrategias de accesibilidad o modificación relacionadas con la tecnología electrónica y de la información. Sin embargo, lo hacen de una forma que acentúa el tamaño y la visibilidad de dichos costes, ocultando al mismo tiempo el coste de la denegación del acceso.
- El actual marco legal que cubre la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información en realidad constituye una amalgama de leyes, centradas en determinadas categorías tecnológicas en algunos campos, y en otras categorías en otros campos; pero no refleja en ningún lugar una evaluación general o completa ni de las cuestiones, ni de las soluciones.
- Si no recibe ayuda de la Administración y los consumidores, el mercado por sí solo no está capacitado para corregir el vacío del acceso a la tecnología electrónica y de la información. Las presiones normales de la competencia no fomentan un

diseño plenamente accesible ni la normalización de los productos de tecnología electrónica y de la información, aunque la demanda latente de estos dispositivos sea considerable.

- Los cambios en la tecnología y en la interpretación de todas las leyes en materia de derechos civiles que emanan de los tribunales exigirán una nueva valoración, tanto de nuestra definición de la tecnología electrónica y de la información, como de nuestra perspectiva ante su defensa en aras de una mayor accesibilidad.

Naturaleza del problema

Los recientes debates suscitados sobre el problema de la “división digital” han puesto de manifiesto la existencia y las consecuencias de las grandes disparidades presentes en nuestra sociedad entre quienes tienen información y quienes están desposeídos de ella. El perjuicio atribuible al vacío de información es grave, tanto para quienes ven negadas por ello sus oportunidades y su participación, como para la sociedad en general. Aunque con demasiada frecuencia los estadounidenses con discapacidad se encuentran en el lado de la ecuación de los desposeídos de información y del acceso a la información, no se entienden bien, ni tampoco de forma generalizada, los motivos y las formas de remediar esta exclusión.

Algunos ejemplos extraídos de nuestra tecnología y experiencia diaria servirán para ilustrar esta idea. El teléfono móvil, que a tantas personas ha dotado de comodidad, también ha creado nuevas barreras al acceso a las telecomunicaciones para las personas sordas o con problemas de audición, porque este tipo de teléfonos no suelen incorporar la compatibilidad con los audífonos. Los bancos, que solían tener cajeros para prestar servicio a sus clientes, ahora cuentan con cajeros automáticos, líneas de servicio telefónico e Internet. Cada una de estas tecnologías de la información plantea serias barreras para el acceso de las personas con diversos tipos de discapacidad. Las personas que no pueden ver la información ni los avisos que aparecen en pantalla de hecho se encuentran excluidos del uso de los cajeros automáticos. Las personas que no pueden pronunciar los números de cuenta o de tarjeta antes de que los sistemas de respuesta de voz corten la comunicación, tampoco pueden utilizar todos los tipos de líneas automatizadas de atención al cliente. Y las personas que no pueden utilizar un ratón pueden verse sin acceso a muchas aplicaciones y oportunidades que el sector comercial ofrece por Internet.

Por muy aislantes que resulten estas limitaciones, su impacto es aún más frustrante porque en gran medida son innecesarias. Mucho tendríamos que lamentarnos si no existieran los principios de diseño y las capacidades tecnológicas necesarias para hacer que nuestra tecnología electrónica y de la información fuera más accesible. Sin embargo, en gran medida estas técnicas existen y normalmente se pueden llevar a la práctica con un coste muy bajo, causando una mínima interrupción al sector, al comercio y al resto de los usuarios de la tecnología. Como resultado, tenemos que preguntarnos por qué este tipo de mejoras no se utilizan de forma más general, y qué podemos hacer para que se utilicen.

Una parte de la respuesta a estas preguntas podemos encontrarla en las leyes. Las disposiciones en materia de derechos civiles que se tratan en el presente informe se encuentran entre los métodos elegidos por la sociedad para contribuir a minimizar el vacío de acceso a la información existente entre las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad. Pero las leyes no pueden conseguir aquello que las personas no desean.

El acceso a la tecnología electrónica y de la información como concepto de derechos civiles

Este concepto de la tecnología electrónica y de la información como cuestión de derechos civiles forma parte de los requisitos de tres importantísimas leyes federales: la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, la Ley Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Act*) de 1934, y la ley de Rehabilitación de 1973, con sus enmiendas. En este estudio, la tecnología electrónica y de la información se refiere a este concepto. El término “tecnología electrónica y de la información”, utilizado en el Artículo 508, se deriva de la Ley Clinger Cohen (*Clinger Cohen Act*) de 1996, que es la ley principal en materia de recursos de información y prácticas de gestión de la información de la Administración federal.

Aunque el término “tecnología electrónica y de la información” sea relativamente nuevo y quizá algunos no estén familiarizados con él, creemos que se convertirá en el término predominante en los debates sobre los derechos de acceso a la tecnología de la información. El abanico de dispositivos agrupados dentro de la definición de tecnología electrónica y de la información es incluyente, y abarca todos los equipos, software y sitios web utilizados para la creación, almacenaje, transmisión o manipulación de datos e información. En este estudio nos vamos a centrar principalmente en los ordenadores (incluyendo el software y los equipos periféricos), en los equipos de telecomunicaciones, en los cajeros automáticos, en los kioscos de información (incluyendo los basados en Internet), y en otros sitios y recursos de Internet.

Es probable que los conceptos y las cuestiones que se tratan en el presente informe constituyan el centro de nuestra atención e interés a medida que la tecnología se vaya convirtiendo en una herramienta fundamental de nuestra vida diaria, y según la propia información se vaya convirtiendo en el medio y el producto de intercambio de nuestra sociedad.

Guía del informe

El estudio pretende responder a tres preguntas básicas:

1. ¿El acceso a la tecnología electrónica y de la información es suficientemente fundamental para los estadounidenses con discapacidad como para elevarlo al nivel de derecho civil?
2. ¿Cuáles son las leyes que establecen medidas protectoras de los derechos civiles en materia de acceso a la tecnología electrónica y de la información, y cómo se están aplicando y haciendo cumplir esas leyes?
3. ¿Qué cambios legales o de las prácticas serían más eficaces para cumplir los objetivos de igualdad de acceso a la tecnología electrónica y de la información para todos los estadounidenses?

En el **Capítulo I** se establece un marco para comprender las cuestiones que rodean el acceso a la tecnología electrónica y de la información y para entender por qué estas cuestiones tienen tanta importancia. En él se exploran las cuestiones demográficas, económicas y legales asociadas con la inaccesibilidad a la información para las personas con discapacidad; se explica que el grupo objetivo de las medidas de accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información no está limitado a las personas con discapacidad sensorial; y se debaten las repercusiones de este tema para la sociedad en su conjunto, a medida que la tecnología vaya cambiando y nuestra población vaya envejeciendo.

En el **Capítulo II** se presenta un panorama histórico del desarrollo de los conceptos y las leyes de accesibilidad. En él se examinan los orígenes y el desarrollo del concepto de accesibilidad con relación al campo de la construcción, y se sigue el rastro de la aplicación de este concepto hasta la información. Posteriormente se describen los cambios evolutivos en la tecnología de la comunicación y la información que han traído consigo la elaboración de nuevos modelos legales para impulsar el concepto de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Este capítulo llega hasta el momento presente, en el que el acceso a la tecnología de la información –desde los ordenadores hasta los kioscos, pasando por las páginas web y los directorios electrónicos de los edificios– es equivalente al acceso a la información en sí mismo.

En el **Capítulo III** se explican las principales disposiciones legales que versan sobre este tema. Entre ellas encontramos las disposiciones en materia de “adaptaciones razonables”, de “comunicaciones efectivas”, y de “servicios y ayudas auxiliares” de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad; las disposiciones en materia de equipos de telecomunicaciones, de los equipos que el cliente utiliza en sus propias instalaciones, y de requisitos de compatibilidad o accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones del Artículo 255 de la Ley de Telecomunicaciones; y las disposiciones en materia de requisitos para la adquisición y utilización de tecnología electrónica y de la información accesible por parte de las agencias federales, previstas en el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación.

En el capítulo se examinan las formas en que cada instrumento legal se centra en la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información y recupera las fuentes legales, normativas y de derecho común para evaluar el papel de cada instrumento legal.

En el **Capítulo IV** se analiza y documenta la administración y ejecución de estas leyes por parte de las agencias federales responsables. Comienza debatiendo la accesibilidad de las fuentes de información sobre la ley. Después, revisa la cantidad y calidad de la documentación generada por las agencias responsables del cumplimiento de las leyes, fijándose en el potencial de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información previsto por cada ley, incluyendo las importantísimas nuevas formas de documentación, como el sistema de información autoevaluativo de la agencia federal introducido por el Departamento de Justicia, en virtud de lo previsto en el Artículo 508.

Posteriormente, en el mismo capítulo se analizan los aspectos no documentales del cumplimiento de las leyes, incluyendo elementos de la cultura de las agencias en materia de resolución de casos, priorización de cuestiones, gestión de quejas y otros asuntos.

A continuación se debate el proceso de planificación estratégica de la agencia como vehículo para poner en práctica, a largo plazo y con todas las garantías, políticas y prácticas de accesibilidad en materia de tecnología electrónica y de la información. El capítulo concluye con un debate sobre el papel actual y posible de las subvenciones y los contratos federales para la prestación de bienes, servicios e información al público (incluyendo programas como Medicare y Medicaid o los servicios laborales directos), como fuente de autoridad para extender los requisitos de accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información más allá de las agencias federales.

En el **Capítulo V** se incluyen las principales conclusiones del informe. Se exponen las observaciones y conclusiones basadas en las entrevistas y conversaciones desarrolladas con los funcionarios de las agencias federales, los usuarios de tecnología y los grupos de defensa, para intentar entender por qué algunas agencias federales han tenido más éxito que otras a la hora de llevar a la práctica los derechos de acceso a la tecnología de la información.

La última sección del presente informe, el **Capítulo VI**, ofrece recomendaciones detalladas para ejecutar y realzar las leyes y las prácticas actuales, a fin de mejorar la accesibilidad de la infraestructura informativa de la nación y la puesta en práctica de las correspondientes leyes de derechos civiles. Las recomendaciones son las siguientes:

Recomendaciones

1. Incorporar la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información en la planificación de las agencias y en los procesos de planificación de toda la Administración y a todo nivel.

1.1 Promulgar y poner en práctica la política nacional de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información por orden ejecutiva presidencial.

1.2 Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración (*Government Performance and Results Act – GPRA*).

Utilizando las oportunidades planteadas por el proceso de planificación iniciado por las agencias federales, en virtud de lo previsto en la Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración, se debería exigir que todas las agencias que tengan responsabilidades en materia de derechos civiles incorporen metas, objetivos, métodos y criterios de valoración de resultados para desarrollar y utilizar tecnología electrónica y de la información accesible en los planes que diseñen en cumplimiento de dicha ley.

1.3 Política de información y gestión de información

Todos los desarrollos en materia de planificación informativa y política de tecnología electrónica y de la información deberán incluir y documentar que se ha prestado la atención debida a las formas en que se van a integrar las consideraciones de accesibilidad en las políticas, prácticas y resoluciones de las agencias. La Oficina de Gestión y Presupuesto debería proporcionar las orientaciones necesarias sobre la forma de documentar esta integración.

1.4 Planificación de información para toda la Administración

En la medida en que la Administración federal desarrolla y pone en práctica políticas para toda la Administración en materia del uso de la tecnología electrónica y de la información, dichas políticas y requisitos deben prever de igual forma la integración de metas y estándares de accesibilidad en todas las actividades y en los procesos de toma de decisiones.

1.5 Formación laboral federal

Todas las iniciativas federales orientadas a mejorar las destrezas de la población activa federal deberán incluir la prestación de formación y recursos complementarios en aquellos casos en los que el uso de tecnología de asistencia u otros factores altere o individualice el proceso formativo para los trabajadores con discapacidad.

- 1.6 Medidas alternativas cuando el acceso a la tecnología electrónica y de la información no sea posible.

Los planes estratégicos y operativos deberán incluir disposiciones sobre la forma en que se va a facilitar y garantizar el acceso a la información cuando no se disponga de tecnología electrónica y de la información que sea accesible.

2. Revisar el proceso federal de contratación para impulsar la difusión de la accesibilidad

2.1 Subvenciones y contratos

Cada agencia, tras recibir las debidas orientaciones de la Administración de Servicios Generales, de la Oficina de Gestión y Presupuesto o de las autoridades que proceda, debería revisar toda la gama de contratos y subvenciones asignados para administrar y distribuir los fondos federales, a fin de garantizar que los contratistas o receptores de subvenciones aprovechen plenamente todas las posibilidades previstas por la ley para impulsar o exigir la adopción de prácticas de accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información.

2.2 Lenguaje modelo de contrato

La Administración debería desarrollar un lenguaje modelo para los contratos que administren los fondos federales, a fin de mantener el mayor estándar posible de accesibilidad en el uso no accesorio de la tecnología electrónica y de la información.

2.3 Asistencia técnica del contratista y del receptor de subvenciones

La Administración debe garantizar que todos los contratos con requisitos de accesibilidad incluyan disposiciones relativas a la disponibilidad de una asistencia técnica adecuada para quienes tengan que satisfacer las expectativas de accesibilidad.

3. Establecer un control de calidad de los sitios web federales

3.1 Auditoría de los sitios web federales

Las agencias independientes y el Departamento de Justicia deben desarrollar un sistema para efectuar auditorías periódicas aleatorias de los sitios web, a fin de garantizar que se mantengan los estándares de accesibilidad.

3.2 Automatización de los procesos de revisión

La Administración debe buscar la forma de validar y desplegar técnicas para minimizar el número de trabajadores dedicados al mantenimiento de los sitios web.

4. Plantear sistemáticamente la cuestión de la rentabilidad

4.1 Comisión presidencial

El Presidente debería nombrar una Comisión Nacional que incluya representantes del sector, de la Administración y de la comunidad de personas con discapacidad, así como economistas y expertos en demografía, para estudiar detenidamente e informar sobre la naturaleza de todos los costes y beneficios relacionados tanto con la accesibilidad como con la inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

4.2 Conferencia de la Casa Blanca

Como punto de arranque para el trabajo de la Comisión Nacional, se debería convocar una cumbre de la Casa Blanca sobre accesibilidad. Esta cumbre de alto nivel debería reunir a los representantes de todos los sectores –empresas, la comunidad de la discapacidad, Administración e investigadores– para identificar las oportunidades de establecer asociaciones eficaces e innovadoras en materia de política, planificación, investigación y puesta en práctica de las medidas de accesibilidad en toda nuestra economía y sociedad.

5. Implicar a los consumidores en el proceso de accesibilidad

5.1 Paneles consultivos de consumidores

Se debe recomendar a las agencias que nombren paneles consultivos de consumidores que las asesoren y ayuden en sus esfuerzos para lograr la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, tanto para sí mismas como para todos los grupos de población afectadas por ellas.

5.2 Atención al consumidor para el sector

La Administración federal, en asociación con el sector de la tecnología electrónica y de la información, debería investigar la manera de formar, situar y retribuir apropiadamente a los usuarios finales con discapacidad, con objeto de ayudar al sector a desarrollar estrategias eficaces de accesibilidad, prever las cuestiones de acceso relacionadas con las nuevas tecnologías o diseños, y verificar y evaluar los dispositivos y sistemas prototípicos.

6. Enriquecer los recursos disponibles para llevar a la práctica el Artículo 508

6.1 Orientación adicional

La Administración de Servicios Generales, la Plataforma de Acceso, la Oficina de Gestión y Presupuesto y el Consejo Regulador de la Adquisición Federal (*Federal Acquisition Regulations Council*) tienen que colaborar urgentemente para identificar las cuestiones clave que quedan sin resolver en materia de puesta en práctica, y para proporcionar orientaciones significativas en lo que respecta a la ley y su facultad discrecional.

6.2 Auditoría de cargas excesivas

Se debería desarrollar un sistema para auditar periódicamente las alegaciones de carga excesiva de las agencias.

6.3 Verificación de los cuestionarios autoevaluativos de las agencias

El Departamento de Justicia debería desarrollar un procedimiento para verificar los informes de autoevaluación de las agencias relativos a sus niveles de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, así como a los progresos efectuados para alcanzar dicha meta.

6.4 Asistencia técnica obligatoria

Se deberían desarrollar procedimientos para que las agencias que hayan tenido problemas graves y continuados con el cumplimiento del Artículo 508 estén obligadas a aceptar ayuda técnica para buscar soluciones a sus puntos débiles.

6.5 Postura en caso de litigio

El Departamento de Justicia debería indicar su forma de proceder cuando se le reclame para defender ante los tribunales a una agencia federal por una demanda basada en su incumplimiento del Artículo 508, y tenga conocimiento de que la agencia efectivamente lo ha incumplido.

6.6 Reducir las exenciones previstas en el Artículo 508 para los contratos formalizados entre agencias federales.

El Departamento de Justicia debe aclarar que, cuando la Oficina de Imprenta de la Administración (*Government Printing Office*) formalice una relación contractual con divisiones ejecutivas de las agencias que lo sometería a los requisitos previstos en el Artículo 508, si la Oficina no fuera una agencia del Congreso exenta, la Oficina está obligada a cumplir los requisitos del Artículo 508 al desarrollar las tareas objeto de dichos contratos.

7. Mantener expedientes y recabar datos

7.1 Se deben hacer esfuerzos inmediatos para desarrollar, verificar *in situ*, divulgar y analizar los instrumentos oportunos para recabar datos y mantener expedientes.

8. Revisión legal

Conjuntamente, o como elemento del trabajo de la Comisión que se propone en la Recomendación 4.1, el Presidente y el Congreso deben establecer una comisión conjunta (o designar una entidad existente, como el Consejo Nacional de Discapacidad) para examinar las barreras que impidan la puesta en práctica efectiva de las medidas de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información recogidas en las leyes federales actuales, y para recomendar modificaciones legislativas que impulsen la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en los sectores público y privado.

9. Revigorizar la calidad y el enfoque de la ejecución de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad

9.1 Comercio electrónico, terminales públicas e Internet

El Departamento de Justicia, con las normas legales adecuadas, la orientación interpretativa que proceda e incoando los procedimientos que corresponda, debe inmediatamente emprender pasos significativos para exponer su posición en lo que respecta a la posibilidad de aplicación del Título III a Internet.

El Departamento de Justicia también debe promulgar estándares y requisitos para la accesibilidad de los terminales públicos, incluyendo los directorios electrónicos, los lectores de tarjetas de los puntos de venta, las terminales de bibliotecas y dispositivos similares.

9.2 Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales

La Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales (*Equal Employment Opportunities Commission*) debe actualizar sus materiales de orientación y asistencia técnica para los empresarios privados cubiertos por el Título I de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, a fin de reflejar la priorización de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, para explicar el significado y la importancia de este concepto de forma que clarifique sus diferencias y relaciones con el modelo de adaptaciones razonables, y para ampliar las listas de recursos organizativos y de asistencia técnica que se facilitan a los empresarios, de forma que se incluyan entidades y programas especializados en accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

Así mismo, la Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales debería emitir orientaciones sobre la relación entre el Artículo 508 y el Artículo 501.

10. Intensificar el control y la obligación de cumplimiento en virtud de lo previsto en el Artículo 255

10.1 Comisión Federal de Comunicaciones

La Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Commission*) debe indicar qué elementos y funciones de la próxima generación de equipos de telecomunicaciones inalámbricas o de los equipos que el cliente tiene en sus propias instalaciones, considera capaces de ser plenamente accesibles en las condiciones actuales.

10.2 Recursos ante el incumplimiento del Artículo 255

La Comisión Federal de Comunicaciones debe emitir una opinión legal sobre la forma en que reaccionaría y la posición que adoptaría si un consumidor intentara saltarse el proceso de reclamación previsto por el Artículo 255 y presentara su demanda ante un tribunal federal por discriminación basada en la disposición del “transporte común” de la Ley Federal de Comunicaciones.

10.3 Informes de control del mercado

La Comisión Federal de Comunicaciones, en conjunción con la Plataforma de Acceso, debe institucionalizar la elaboración y publicación regular y periódica del Informe de Control del Mercado de las telecomunicaciones.

10.4 Definición de los servicios de telecomunicaciones afectados

La Comisión Federal de Comunicaciones debe indicar formalmente los resultados de su estudio y sus conclusiones sobre el posible alcance de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones del Artículo 255. Si la Comisión resuelve que tiene autoridad legal para incluir el denominado “servicio de información” dentro del alcance de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones del Artículo 255, deberá proceder de inmediato a instituir el proceso de elaboración normativa necesario para lograr esta aclaración. Si la Comisión resuelve que carece de autoridad legal para hacerlo, deberá unirse a otras entidades para apoyar la legislación que lo remedie.

Conclusión

Vivimos en la denominada “sociedad de la información”. En esta era que sucede a la Era Industrial, la información es cada vez más el producto principal del comercio. Cada vez más, el acceso a la tecnología de la información se está convirtiendo en el factor que determina el éxito y en la fuente de oportunidades para la formación y el empleo. En estas circunstancias, no debería sorprendernos que el acceso a la información y a la tecnología que la genera, la transmite y la almacena, se haya convertido en una cuestión de derechos civiles para muchas personas con discapacidad y para nuestra sociedad. A medida que vaya creciendo la importancia de la tecnología electrónica y de la información en la forma en que desarrollamos nuestras vidas, en las elecciones que hacemos, y en las decisiones que otras personas toman sobre nosotros, la importancia de esta cuestión no tiene más opción que seguir igualmente creciendo. Tenemos que asegurarnos de que todos los estadounidenses puedan participar en la sociedad de la información del siglo XXI. El presente informe representa el gran esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de Discapacidad y los consumidores discapacitados de tecnologías electrónicas y de la información para proporcionar una serie de recomendaciones, estrategias y actividades coherentes que, si se ponen en práctica, proporcionarán una calidad de vida mejor a todos los estadounidenses que utilizan las tecnologías electrónicas y de la información.

Capítulo I

Introducción y panorámica general

A. Contexto del presente informe

El presente informe es el cuarto de una serie de estudios de control de los derechos civiles, cuyo propósito consiste en evaluar la puesta en práctica y el cumplimiento de las principales leyes en materia de derechos civiles que afectan a las vidas de los estadounidenses con discapacidad. Los informes anteriores de esta serie han examinado la puesta en práctica de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, de la Ley sobre Educación de Personas con Discapacidad, y de la Ley sobre Acceso al Transporte Aéreo². Los informes futuros se centrarán en la Ley de Enmiendas para un Alojamiento Justo (*Fair Housing Amendments Act*) y en el Artículo 504 de la Ley de Rehabilitación.

El Consejo Nacional de Discapacidad ha remitido el presente informe al Presidente y al Congreso. El Consejo Nacional de Discapacidad es una agencia federal independiente compuesta por 15 miembros nombrados por el Presidente de Estados Unidos y confirmados por el Senado. El Consejo tiene como objetivo general promover políticas, programas, prácticas y procedimientos que garanticen la igualdad de oportunidades para todos los individuos con discapacidad, con independencia de la naturaleza o gravedad de su minusvalía, y facultar a las personas con discapacidad para que logren ser autosuficientes económicamente, puedan vivir de forma independiente y logren su inclusión e integración en todos los aspectos de la sociedad. El Consejo fue constituido inicialmente en 1978 como panel consultivo del Departamento de Educación (Ley Pública 95 – 602). Las Enmiendas a la Ley de Rehabilitación de 1984 (Ley Pública 98 – 221) transformaron el Consejo Nacional de Discapacidad en una agencia independiente.

El Consejo desempeña un importantísimo papel en el desarrollo de la política de discapacidad en Estados Unidos. De hecho, la propuesta original de lo que después se convirtió en la Ley de Estadounidenses con Discapacidad partió del Consejo. Actualmente, el Consejo se ocupa de las siguientes cuestiones clave: mejorar los servicios de asistencia personal; impulsar la reforma de la atención sanitaria; incluir a los estudiantes con discapacidad en los programas de alta calidad en las escuelas típicas de barrio; promover la igualdad de oportunidades laborales y de alojamiento en la comunidad; controlar la puesta en práctica de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad; mejorar la tecnología de la información y de las telecomunicaciones; mejorar la tecnología de asistencia, y garantizar que las personas con discapacidad que sean miembros de grupos diversos participen plenamente en la sociedad.

² Promesas que cumplir: Una década de cumplimiento federal de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad (*Promises to Keep: A Decade of Federal Enforcement of the Americans with Disabilities Act (2000)*); Vuelta al colegio sobre los derechos civiles: Avance del compromiso federal para no dejar atrás a ningún niño (*Back To School on Civil Rights: Advancing the Federal Commitment to Leave No Child Behind (2000)*); Cumplimiento de los derechos civiles de los usuarios con discapacidad de transporte aéreo: Recomendaciones para el Departamento de Transporte y el Congreso (*Enforcing the Civil Rights of Air Travelers with Disabilities: Recommendations for the Department of Transportation and Congress (1999)*). Washington, D. C. Consejo Nacional de Discapacidad.

Como parte de su orden de trabajo en el campo de la investigación tecnológica, en enero de 1995 el Consejo estableció un equipo de trabajo centrado en el consumidor, abarcando todas las discapacidades y basado en la comunidad. Conocido como Technology Watch (Tech Watch, Vigilante Tecnológico), este comité consultivo federal compuesto por 11 miembros proporciona información al Consejo sobre cuestiones relativas a la legislación emergente en materia de tecnología de asistencia y tecnología electrónica y de la información, y ayuda a vigilar el cumplimiento de la legislación en materia de derechos civiles, como el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación de 1973, con sus enmiendas.

Este estudio se distingue de los anteriores informes de la serie de control de los derechos civiles en que, en lugar de examinar un único texto legal, se centra en un concepto más amplio que abarca varias leyes. Este concepto del acceso a la tecnología electrónica y de la información basado en los derechos civiles forma parte de los requisitos de tres importantísimas leyes federales: la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, la Ley Federal de Comunicaciones y el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación de 1973, con sus enmiendas.

Más concretamente, en el presente informe se examina el cumplimiento en el ámbito federal de las leyes clave (es decir, de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, del Artículo 255 de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1996 y del Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación, con sus enmiendas), y en la relación de dicho cumplimiento con la tecnología electrónica y de la información. Por tecnología electrónica y de la información entendemos Internet, la red mundial, y equipos específicos de información y gestión de operaciones.

Este informe se centra en evaluar en qué medida se puede considerar que el acceso a la información es un derecho civil y en la forma en que se puede llevar a la práctica y hacerse cumplir este derecho, al amparo de éstas y de otras leyes. Puede que inicialmente algunos lectores no estén familiarizados con los conceptos y cuestiones que se tratan en este informe, pero es probable que constituyan nuestro centro de atención e interés a medida que la tecnología electrónica y de la información se vaya convirtiendo en una herramienta fundamental para nuestra vida diaria, y conforme la propia información se convierta en el medio de intercambio de nuestra sociedad.

El estudio pretende responder a tres preguntas básicas:

4. ¿El acceso a la tecnología electrónica y de la información es suficientemente fundamental para los estadounidenses con discapacidad como para elevarlo al nivel de derecho civil?
5. ¿Cuáles son las leyes que establecen medidas protectoras de los derechos civiles en materia de acceso a la tecnología electrónica y de la información, y cómo se están aplicando y haciendo cumplir esas leyes?
6. ¿Qué cambios legales o de las prácticas serían más eficaces para cumplir los objetivos de igualdad de acceso a la tecnología electrónica y de la información para todos los estadounidenses?

La metodología adoptada para este estudio ha consistido en el análisis de las leyes, reglamentos y normas de derecho común pertinentes relativas al alcance y cumplimiento de las leyes de derechos civiles de discapacidad; entrevistas con funcionarios federales clave, implicados en el proceso de conseguir que la tecnología electrónica y de la información sea accesible; revisión de la documentación federal en materia de prácticas y políticas de accesibilidad; y análisis de los informes y estudios no gubernamentales sobre accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

B. Guía del estudio

En el resto del presente capítulo se establece un marco para comprender las cuestiones que rodean el acceso a la tecnología electrónica y de la información y para entender por qué estas cuestiones tienen tanta importancia.

En el Capítulo II se presenta un panorama histórico del desarrollo de los conceptos y las leyes de derechos civiles que afectan al acceso a la información y a la tecnología de la información.

En el Capítulo III se explican las principales disposiciones legales que versan sobre este tema.

En el Capítulo IV se analiza y documenta la administración y ejecución de estas leyes por parte de las agencias federales responsables y siguiendo la interpretación de los tribunales.

En el Capítulo V se incluyen las principales conclusiones del informe. Está dividido en dos partes: en la primera sección se exponen las observaciones y conclusiones basadas en las entrevistas y conversaciones desarrolladas con los funcionarios de las agencias federales, los usuarios de tecnología y los grupos de defensa, para intentar entender cómo y por qué algunas agencias federales han tenido más éxito que otras a la hora de llevar a la práctica los derechos de acceso a la tecnología de la información. En el resto del capítulo se exponen otras conclusiones importantes basadas en nuestra investigación documental y empírica.

En el Capítulo VI se ofrecen recomendaciones detalladas para ejecutar y realizar las leyes y las prácticas actuales a fin de mejorar la accesibilidad de la infraestructura informativa de la nación.

C. La importancia de la tecnología de la información

La tecnología de la información se conoce con diversos nombres en su aplicación a las vidas de las personas con discapacidad. Podemos encontrar términos como “equipos adaptadores”, “tecnología de asistencia” o “tecnología electrónica y de la información”, que forman parte, como subgrupos o extensiones, de lo que habitualmente denominamos tecnología de la información. “Equipo adaptador” es un término general que carece de definición legal y describe cualquier tipo de modificación tecnológica, incluyendo las modificaciones de diseño y los elementos añadidos, que logran que el equipo sea más accesible o más fácil de usar para las personas con discapacidad. La “tecnología de asistencia”, que es un término legal

derivado de la Ley de Asistencia Tecnológica para las Personas con Discapacidad de 1988, incluye tanto dispositivos como servicios de tecnología de asistencia. El dispositivo de asistencia es un sistema o artículo “que se utiliza para aumentar, mantener o mejorar las capacidades funcionales de las personas con discapacidad”³. La tecnología electrónica y de la información, tal y como se define en la puesta en práctica de los reglamentos derivados del Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación, se utiliza específicamente en el entorno de las comunicaciones y la información, y se refiere al amplio abanico de hardware, software y demás elementos que componen este entorno⁴.

¿Hay algo más importante, y que más veces se dé por hecho, que el acceso a la información en la rutina de la vida diaria? Sin embargo, muchas personas con discapacidad encuentran muy difícil o imposible acceder a la información e intercambiar información, aunque sean actividades que la mayoría de nosotros damos por hecho. En ocasiones sólo pueden conseguirlo recurriendo a terceras personas, o mediante el uso de tecnología electrónica y de la información. Probablemente los motivos por los cuales las personas con discapacidad carecen de acceso a la información en nuestra sociedad sean más significativos y, sin duda, estén más a nuestro alcance, que la carencia en sí misma. Cada vez más, la explicación no se encuentra en la discapacidad, sino en el diseño tecnológico que mediatiza nuestro acceso y uso de todo tipo de información.

En general, los estadounidenses dan por hecho poder acceder a la información, casi hasta el punto de considerarlo un derecho. ¿Quién podría cuestionar que en Estados Unidos publiquemos las ofertas de empleo para que el mayor número posible de personas cualificadas puedan tener la oportunidad de competir para conseguir las? Le damos tanta importancia a que la Administración nos notifique puntualmente las decisiones que tome sobre nuestras vidas –como la denegación de una reclamación por discapacidad, la petición de impuestos adicionales o la concesión del carnet de conducir–, que nuestros derechos a obtener este tipo de información están perfectamente protegidos en las leyes, alcanzando incluso la categoría de garantías constitucionales. Y reconocemos que la información procedente de la Administración es fundamental para el funcionamiento de nuestra democracia y para el ejercicio individual de nuestras responsabilidades como ciudadanos. ¿No nos sentiríamos completamente ultrajados si no se hiciera pública una oportunidad de promocionarnos laboralmente, si jamás se nos diera a conocer la concesión o denegación de nuestro carnet de conducir, o si no se publicara el texto de las declaraciones oficiales?

Nadie podría discutir que las personas con discapacidad tienen la misma necesidad de recibir información que los demás. Sin embargo, para muchos de estos ciudadanos, el vacío informativo (que es tanto causa como consecuencia de diversas formas de desventaja social y económica) no se va reduciendo. Paradójicamente, a la vez que muchas personas dan cómodamente por hecho que la tecnología aporta a las personas con discapacidad más oportunidades de acceso de las que hayan tenido jamás, puede

³ Ley de Asistencia Tecnológica para las Personas con Discapacidad de 1988 (*Technology-Related Assistance for Individuals with Disabilities Act of 1988*) Ley Pública (P. L.) 100 – 407, con las enmiendas introducidas por la Ley Pública 103 – 218 de 1994, y con las revisiones introducidas por la Ley de Tecnología de Asistencia (*Assistive Technology Act*) de 1998, Ley Pública 105 – 394 (véase 3 (3)).

⁴ Código de Reglamentos Federales 36 Artículo 1194.4.

que esta misma tecnología (unida a las actitudes y las expectativas de quienes la utilizan) esté reforzando en muchos casos los patrones de exclusión y aislamiento.

Los recientes debates suscitados sobre el problema de la “división digital” han puesto de manifiesto la existencia y las consecuencias de las grandes disparidades presentes en nuestra sociedad entre quienes tienen y quienes no tienen información. El perjuicio atribuible al vacío de información es grave, tanto para aquellos que por ello ven negadas sus oportunidades y su participación, como para la sociedad en general. Aunque con demasiada frecuencia los estadounidenses con discapacidad se encuentran en el lado de la ecuación de los desposeídos de información y de acceso a la información, los motivos que originan esta exclusión y las formas de remediarla no se entienden bien ni en su más amplio sentido.

Dejando al margen cuestiones más generales de pobreza, educación o asistencia sanitaria, el problema consiste en que, gran parte de la información que el resto de nuestra sociedad da por hecho, no se facilita ni se divulga de formas accesibles o que las personas con discapacidad sensorial, física o cognitiva pueda utilizar. Imagínese lo que sería intentar vivir su vida en un mundo en el que la mayoría de la comunicación importante se desarrollara exclusivamente en un idioma extranjero desconocido. Imagínese cómo sería vivir en un mundo en el que fuera posible que una persona ni siquiera supiera que la información existe.

Vivimos en lo que se suele denominar “sociedad de la información”. En esta era que sucede a la Era Industrial, la información es cada vez más el producto principal del comercio, y la tecnología, desde el ordenador al kiosco de información, pasando por el tablón de mensajes electrónicos y las líneas DSL, se convierte gradualmente en el medio de transmisión, almacenaje y manipulación de esa información. De esta forma, el acceso a la tecnología de la información se está convirtiendo en el factor que determina el éxito y en la fuente de oportunidades para la formación y el empleo. En estas circunstancias, no debería sorprendernos que el acceso a la información y la tecnología que la crea y facilita, se convierta en una cuestión de derechos civiles para las personas con discapacidad y para nuestra sociedad. A medida que vaya creciendo la importancia de la tecnología electrónica y de la información en la forma en que desarrollamos nuestras vidas, en las elecciones que hacemos, y en las decisiones que otras personas toman sobre nosotros, la importancia de la tecnología de la información no tiene más opción que seguir igualmente creciendo.

D. Naturaleza del problema

A la vez que creamos nuevas oportunidades para algunos, los avances de la tecnología de la información erigen nuevas barreras para otros. Cuando pueden evitarse estas barreras, su innecesaria presencia resulta aún más trágica y excesiva.

Entre los tipos de tecnología que han cambiado irrevocablemente la vida de muchos de nosotros, la moderna tecnología de la información, la tecnología de la era informática, ha dado poder a muchas personas de una forma nunca vista. Pero sería un grave error dar por hecho que toda, o la mayoría de la tecnología de la información, está disponible de forma rutinaria para que las personas con discapacidad accedan a ella o la utilicen. La incorporación de lo que denominamos accesibilidad en la infraestructura de la tecnología de la información en Estados Unidos no es, ni ha sido,

automática ni segura. Cuando cualquier nueva tecnología generalizada crea oportunidades para unos pero excluye a otros porque las características de su diseño no tienen en cuenta a los usuarios con discapacidad, parte de su impacto consiste en generar frustración, crear divisiones y reducir las oportunidades de independencia disponibles para grupos significativos de nuestros conciudadanos. Y a la inversa, los empresarios que quieran acceder a los trabajadores con discapacidad por medio del teléfono móvil, no pueden hacerlo porque el móvil carece de capacidad de amplificación.

Algunos ejemplos extraídos de nuestra tecnología y experiencia diaria servirán para ilustrar esta idea. El teléfono móvil, que ha dotado de tanta comodidad a tantas personas, también ha creado nuevas barreras al acceso a las telecomunicaciones para las personas con problemas de audición, porque la mayoría de este tipo de teléfonos no suelen incorporar la compatibilidad con los audífonos. Los bancos, que solían tener cajeros para prestar servicio a sus clientes, ahora cuentan con cajeros automáticos, líneas de servicio telefónico e Internet. Cada una de estas tecnologías de la información plantea serias barreras para el acceso de las personas con diversos tipos de discapacidad. Las personas que no pueden ver la información ni los avisos que aparecen en pantalla se encuentran efectivamente excluidos del uso de los cajeros automáticos. Las personas que no pueden pronunciar los números de cuenta o de tarjeta antes de que los sistemas de respuesta de voz corten la comunicación, tampoco pueden utilizar todos los tipos de líneas automatizadas de atención al cliente. Y las personas que no pueden utilizar un ratón pueden verse sin acceso a muchas aplicaciones y oportunidades que el sector comercial ofrece por Internet.

Por muy aislantes que resulten estas limitaciones, su impacto es aún más frustrante porque en gran medida son innecesarias. Mucho tendríamos que lamentarnos si no existieran los principios de diseño y las capacidades tecnológicas necesarias para hacer que nuestra tecnología electrónica y de la información fuera más accesible. Sin embargo, en gran medida, estas técnicas existen y normalmente se pueden poner en práctica con un coste muy bajo, causando una mínima interrupción al sector, al comercio y al resto de los usuarios de la tecnología. Como resultado, tenemos que preguntarnos por qué este tipo de mejoras no se utilizan de forma más general, y qué podemos hacer para que se utilicen.

Una parte de la respuesta a estas preguntas podemos encontrarla en las leyes. Las disposiciones en materia de derechos civiles que se tratan en el presente informe se encuentran entre los métodos elegidos por la sociedad para contribuir a minimizar el vacío de acceso a la información existente entre las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad. Con todo, aunque al final las leyes pueden marcar cómo debería ser el comportamiento, no pueden llegar al corazón y la mente de las personas para que hagan lo correcto. El presente informe pretende que se comprenda mejor lo que se puede hacer y por qué es lo correcto y es de vital importancia que todos nos unamos y lo hagamos.

E. Alcance del problema

Actualmente se calcula que hay 54 millones de estadounidenses que tienen alguna discapacidad, cifra que se irá incrementando rápidamente a medida que nuestra población vaya envejeciendo. Como resultado de estos factores demográficos y de los

cambios asociados con el avance de la edad, la línea que divide a quién es y quién no es una persona con discapacidad se irá difuminando gradualmente.

Una tecnología inaccesible nos afecta a todos, con independencia de si tenemos o no tenemos alguna discapacidad, o de si estamos a punto de tenerla. Sus efectos pueden agruparse en tres grandes apartados relativos a tres materias: demografía, economía y justicia.

1. Demografía

Si lo entendemos plenamente, la inaccesibilidad a la tecnología electrónica y de la información afecta a muchas más personas de lo que habitualmente creeríamos. El acceso a la tecnología electrónica y de la información es una cuestión importantísima, no sólo para las personas con discapacidad sensorial auditiva o visual, sino también para las personas con discapacidad comunicativa, cognitiva, de movilidad o de otro tipo. Cuando el botón de un ascensor esté demasiado alto como para que una persona sentada en silla de ruedas pueda alcanzarlo, estaremos ante un dispositivo de información inaccesible. Un ordenador que requiera una fuerza o destreza extraordinaria para encenderlo será igualmente inaccesible para las personas que tengan limitaciones de fuerza o alcance. Estos elementos del entorno tecnológico, en la medida en que restringen o evitan el uso de la tecnología electrónica y de la información por parte de las personas con discapacidad (o de las personas que simplemente estén más débiles o tengan mayor rigidez por su edad), constituyen barreras para el acceso y participación en todas las esferas de la vida diaria.

La Oficina del Censo (que encontramos en Internet en la dirección: www.census.gov/hhes/-www/disable/sipp/sipp/disable97.html) calcula que una de cada cinco personas tiene alguna discapacidad. A pesar de esta cifra, puede que algunas personas sigan preguntándose por qué el acceso es un problema para la sociedad en su conjunto. Como se destaca en la Iniciativa de Nueva Libertad del presidente George Bush, “la discapacidad no es una experiencia de una minoría de estadounidenses. Más bien, es una experiencia que tocará a la mayoría de los estadounidenses en algún momento de sus vidas”. En otras palabras, si logramos vivir lo suficiente, todos nosotros tendremos alguna discapacidad en algún momento, o nos acercaremos lo suficiente a una limitación funcional como para que merezca llamarse discapacidad.

2. Economía

A pesar de tener los mayores niveles de empleo desde la Segunda Guerra Mundial, las cifras de desempleo entre los estadounidenses con discapacidad se mantuvieron obstinadamente altas hasta finales de los noventa. Según los recientes cálculos de la Oficina del Censo, la tasa asciende a dos tercios entre los adultos de edades comprendidas entre 21 y 64 años.

Al mismo tiempo, los datos de las encuestas indican un fuerte deseo de trabajar entre las personas con discapacidad, y presentan una tasa de desempleo del 44% entre personas que se describen como capaces o disponibles para trabajar⁵.

El precio emocional y personal que sugieren estas cifras es inconmensurable, pero las consecuencias económicas están clarísimas. En un momento en el que la política nacional se centra en la creación de una población activa especializada y perfectamente formada, capaz de competir en la economía mundial; cuando siguen faltando trabajadores especializados en muchos campos; y cuando la informatización ha reducido las demandas físicas asociadas con muchos trabajos, y a la vez ha conferido un nivel especial a las destrezas informáticas, la persistencia de altos niveles de desempleo entre los estadounidenses con discapacidad resulta inaceptable económicamente e igualmente inaceptable a la luz de la política de discapacidad y de los derechos civiles.

Nadie puede decir exactamente cuántas personas actualmente consignadas a la improductividad y el desempleo podrían verse habilitadas para incorporarse y permanecer en el flujo económico normalizado si la tecnología de la información fuera accesible y utilizable por todas las personas. Baste decir que en una era en la que los ordenadores y otras formas de tecnología electrónica y de la información se utilizan en un porcentaje creciente de campos y negocios, incluso en trabajos manuales tradicionales, como la fabricación y la agricultura, existen fuertes motivos para creer que una inversión en accesibilidad se verá recompensada por un aumento de oportunidades y por mayores niveles de empleo entre las personas con discapacidad.

Una serie de propuestas y acciones de la Administración Bush sugieren su reconocimiento de la importancia y el potencial de los empleos con orientación tecnológica. Por ejemplo, la Iniciativa de Nueva Libertad propone la creación de incentivos fiscales y de otra índole para la provisión de ordenadores a personas con discapacidad, y que así puedan trabajar desde su hogar. Entre otras acciones administrativas que respaldan la presencia de una población activa altamente especializada en nuestra nación se incluyen posponer a corto plazo la fecha de vencimiento del Comité Presidencial Consultivo de Tecnología de la Información, y la creación de una serie de proyectos y grupos de trabajo de alta tecnología⁶. La propuesta presidencial también incluye una nueva inversión significativa en tecnología de asistencia basándose en una lógica similar.

La cuestión de la accesibilidad resulta vital para afrontar la formulación y la puesta en práctica en sus propuestas presidenciales. No cabe duda de que la incorporación de requisitos de accesibilidad en el diseño de estos programas tendrá como resultado algún coste añadido, tanto en dinero como en tiempo, pero en función de los costes generales de estas iniciativas, y a la luz de los beneficios que pretenden conseguir, puede que estos costes resulten infinitamente menores que los que tendríamos que pagar si no atendiéramos a dicha cuestión.

⁵ Organización Nacional sobre Discapacidad / Encuesta Harris de Estadounidenses con Discapacidad (*2000 National Organization on Disability / Harris Survey of Americans with Disabilities*), (National Organization on Disability, 2000).

⁶ Por ejemplo, la Resolución Ejecutiva 13035, con las enmiendas introducidas el 12 de febrero de 2001.

Este tipo de propuestas de dirigir recursos para mejorar el acceso a la tecnología electrónica y de la información están sometidos a un análisis económico de costes y beneficios. Se han analizado de esta forma diversas políticas de discapacidad, e incluso diversas leyes en materia de derechos de la discapacidad. Por ejemplo, la Plataforma Estadounidense para el Cumplimiento de las normas en materia de Barreras Arquitectónicas y de Transporte (*U. S. Architectural and Transportation Barriers Compliance Board*) ha desarrollado estudios sobre el impacto económico de las dos leyes más importantes en materia de acceso a la tecnología electrónica y de la información (el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación y el Artículo 255 de la Ley de Comunicaciones) como parte de su proceso legislativo de desarrollo. El más reciente de estos estudios, desarrollado en el año 2000 sobre el Artículo 508, obtuvo como conclusión que esta nueva ley es una norma económica “significativa” (en el sentido de que se espera que cueste más de 100 millones de dólares)⁷. Sin embargo, la conclusión de la Plataforma (que posteriormente fue adoptada por la división ejecutiva en el Reglamento de Adquisición Federal que desarrollaba las normas del Artículo 508) fue que el Artículo 508 no supondría una carga excesiva para la economía.

Los esfuerzos para extender el análisis del impacto económico a las iniciativas futuras o más amplias en materia de accesibilidad tienen que ser necesariamente conjeturas. Pero hay algunas hipótesis que parecen estar garantizadas. En el Capítulo VI examinaremos con más detalle las repercusiones económicas de la política nacional de acceso a la tecnología electrónica y de la información. De momento, tenemos que recordar que el coste de no hacer nada podría ser mayor que el de cualquier medida razonablemente previsible, porque a medida que la información y la tecnología electrónica y de la información pase a definir más nuestras vidas, las repercusiones de la falta de acceso a dicha tecnología irán creciendo proporcionalmente cada día que pase.

3. Justicia

El concepto del acceso a la tecnología electrónica y de la información basado en los derechos civiles forma parte de los requisitos de tres importantísimas leyes federales: la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, la Ley Federal de Comunicaciones y el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación de 1973, con sus enmiendas. Como ya se ha mencionado anteriormente, en el presente informe examinamos el cumplimiento de las leyes clave (es decir, de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, del artículo 255 de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1996 y del Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación, con sus enmiendas) en el ámbito federal, y la relación de dicho cumplimiento con la tecnología electrónica y de la información.

A pesar de la falta de una idea tradicional de la tecnología electrónica y de la información como concepto de derechos civiles, la experiencia y las consecuencias de la desigualdad son reales, con independencia de si son deliberadas o si sencillamente son derivaciones imprevistas de decisiones independientes entre sí.

⁷ Evaluación de los Estándares Económicos de la Accesibilidad de la Tecnología Electrónica y de la Información (*Electronic and Information Technology Accessibility Standards Economic Assessment*). Este informe fue elaborado por la Fundación EOP (Plataforma de Acceso, noviembre de 2000) y actualmente se encuentra disponible en la dirección: www.access-board.gov/sec508/assessment.htm.

Más allá de un determinado punto, puede resultar difícil trazar la línea que divide la exclusión accidental de la deliberada. Pero en algún momento es inevitable sospechar que se ha cruzado esta línea cuando existen medios para mitigar una injusticia palpable y no se utilizan. Si no aprovechamos las medidas que la tecnología nos brinda para nivelar el campo del acceso a la información, nuestra sociedad tendrá que rendir cuentas por más motivos que su ignorancia o indiferencia.

F. La tecnología electrónica y de la información como elemento de diversidad

Teniendo en cuenta los 54 millones de estadounidenses que se calcula que tienen una discapacidad (junto con las personas que no tienen una discapacidad reconocida o que se niegan a que se les identifique con la discapacidad para proteger su propia imagen), el grupo de personas afectadas y la necesidad de contar con una tecnología electrónica y de la información accesible puede ser mucho mayor de lo que tradicionalmente se suponía. Si tenemos en cuenta los diversos estilos de comunicación de las personas de culturas diferentes y el uso de idiomas distintos en este país, el grupo de personas afectadas por una información accesible es aún mayor.

La Administración y las empresas ya han hecho muchas cosas para lograr que la información esté disponible y que la comunicación sea posible en múltiples idiomas y a través de diversos medios y formatos. Por una parte, esta proliferación de idiomas y de estrategias de divulgación son reflejo de la creciente valoración de la diversidad de la configuración cultural de nuestra sociedad. Por otra parte, se deriva de motivos comerciales y de consideraciones económicas. Pero también, en gran medida, se deriva de nuestro sentido de la igualdad y la justicia, y cada vez más del reflejo y protección de esos valores en los instrumentos legales.

Entonces, ante este telón de fondo, ¿cómo es posible que el acceso a la información pública, comercial y personal para las personas con discapacidad siga siendo un problema grave y un tema de controversia? ¿Cómo es posible que la aspiración de las personas con discapacidad de tener un acceso puntual, preciso y contextualmente acertado a la información sea una sorpresa para algunos, una demanda extraordinaria y especializada para otros, y aún los haya que la perciban como una amenaza?

Actualmente, la tecnología desempeña un papel fundamental prácticamente en toda la creación y divulgación de información. Desde el éxito cinematográfico que se proyecta en miles de cines, hasta la nota rápida que se remite a un amigo por correo electrónico, pasando por el pedido telefónico a una pizzería o el nuevo software que enseña a nuestro ordenador la forma de realizar diversas operaciones, la tecnología mediatiza la creación y divulgación de toda nuestra información pública, y de gran parte de nuestra información personal y privada. El problema es que la mayoría de estas tecnologías han sido desarrolladas y desplegadas sin tener en cuenta a los usuarios con discapacidad. Prácticamente siempre se ha pensado *a posteriori* en la forma de hacerlas accesibles, haciendo necesaria la convergencia de demanda, tecnología y voluntad para alcanzar ese objetivo.

Si hay tantos millones de personas con discapacidad afectadas por la accesibilidad, ¿por qué no se diseñan accesiblemente las tecnologías electrónicas y de la información y las comunicaciones de uso personal o comercial? ¿Por qué la accesibilidad sigue siendo un punto de partida, en lugar de ser sencillamente otro punto en el continuo de

un diseño mejor y más sencillo? Después de todo, ¿no es verdad que los creadores y proveedores de información pretenden hacer que sus datos estén todo lo disponibles que sea posible y que sus equipos tengan el uso más extenso posible (por motivos económicos y de otra índole)? ¿Es que la accesibilidad no es una extensión de los principios que muchos diseñadores, expertos en desarrollo y comerciantes dicen suscribir?

Estas cuestiones no tienen una única respuesta ni una respuesta sencilla. Se han combinado una serie de factores tecnológicos, económicos, actitudinales y legales. Estas variables serán nuestro centro de atención a lo largo de este informe a través del prisma de las leyes de derechos civiles que se han adoptado para mejorar el acceso a la información y para crear igualdad informativa. Por ello, a continuación pasamos a examinar el desarrollo de las leyes en materia de información y de acceso a la tecnología de la información de la última generación.

Capítulo II

Breve historia de la accesibilidad a la tecnología de la información

La igualdad de acceso a la tecnología electrónica y de la información como derecho civil es una idea que ha ido surgiendo en el transcurso de una generación. En muchos sentidos, la emergencia y desarrollo del derecho de acceso a la tecnología electrónica y de la información ha seguido una ruta paralela al desarrollo del derecho al acceso físico. En otros sentidos, la historia y puesta en práctica de los dos conceptos han seguido rumbos muy distintos. Como es posible que el concepto del acceso a la tecnología electrónica y de la información sea menos conocido y se comprenda algo peor que el del acceso físico a los edificios e instalaciones, en este capítulo, siempre que sea posible, se establecerán analogías con la accesibilidad física y la eliminación de barreras arquitectónicas, y se describirán algunas de las formas en las que la defensa del acceso a la tecnología de la información se ha visto influida por la defensa del acceso al entorno construido.

A. La primera ley de accesibilidad

En 1968, el Congreso adoptó la Ley de Barreras Arquitectónicas (*Architectural Barriers Act*)⁸ que obligaba a eliminar y evitar en el diseño y la construcción de edificios e instalaciones de financiación federal toda una gama de barreras arquitectónicas para el acceso. Esta ley, que marcó un antes y un después, trajo consigo nuevas oportunidades y amplió las opciones para muchas personas, pero también resumió e inauguró una nueva era de política social en lo que respecta a la discapacidad. La ley de Barreras Arquitectónicas elevó a rango de ley el reconocimiento de que las barreras en el entorno de la construcción en gran medida son responsables de la forma en que una persona con discapacidad se mueve en la sociedad, en el mismo grado o incluso aún más que a causa de las consecuencias inherentes a su minusvalía física. Si se pudieran eliminar estas barreras, el nivel de discapacidad podría reducirse sustancialmente.

En este texto legal que invita a emprender acciones, el Congreso “conectó” por primera vez “los puntos” existentes entre las decisiones que se toman en las fases de diseño y construcción, y la oportunidad de que las personas, quizá muchos años después, accedan a los bienes y servicios disponibles en ese edificio. Antes de erigir cualquier edificio nuevo, momento en que sería más fácil y barato hacer adaptaciones, la ley pretendía reivindicar el derecho de acceso de todas las personas que quizá un día quisieran entrar en él.

La Ley de Barreras Arquitectónicas también constituyó un importantísimo punto de partida en otro sentido. Aunque su alcance y sus requisitos eran modestos, la Ley representaba el primer ejemplo significativo (en tiempos de paz) en el que se obligaba a las entidades del sector privado a hacer, o abstenerse de hacer, determinadas cosas exclusivamente por su impacto sobre las vidas y los derechos de las personas con

⁸ Ley Pública 90 – 480 (1968).

discapacidad. Antes de ella no había ninguna obligación federal, salvo el pago de impuestos, que obligara al sector privado a tener presentes a estos ciudadanos, por lo que fue una novedad el hecho de que la Administración pudiera obligarle a modificar cualquiera de sus prácticas o decisiones comerciales en nombre de este grupo de población.

Desde sus modestos comienzos en su aplicación exclusivamente sobre construcciones de financiación federal, la idea de que la Administración puede recomendar la forma de construir edificios se ha visto ampliada por leyes posteriores hasta el punto de que la actual Ley de Estadounidenses con Discapacidad exige la eliminación de barreras e impone requisitos de diseño accesible en todas las administraciones estatales y locales, y en todas las entidades privadas e instalaciones comerciales que cumplan los requisitos previstos en la definición legal de “espacio público”.

Al crear y ampliar el uso de los requisitos de accesibilidad para el entorno de la construcción, la sociedad allanó el camino para crear y extender requisitos paralelos para el acceso a la tecnología electrónica y de la información en el entorno informativo actual. Aunque el alcance de los derechos de accesibilidad en el sector informativo sigue siendo considerablemente más restringido que su contrapartida en el mundo de lo físico, esta diferencia (como más tarde explicaremos en este capítulo) no se deriva tanto de un compromiso filosófico menor, ni de una justificación moral inferior. Más bien, es consecuencia de la interdependencia más compleja que existe entre la tecnología y la ley en el mundo informativo, y del hecho de que los rápidos cambios de la tecnología electrónica y de la información alteran radicalmente la economía de la accesibilidad.

B. La primera ley de derechos civiles de la discapacidad

En los años sesenta, nuestra nación se vio transformada cuando el Congreso promulgó importantísimas protecciones de los derechos civiles para las minorías étnicas y raciales y para la mujer. En 1973, esta protección de los derechos civiles se amplió para cubrir a los estadounidenses con discapacidad⁹.

La Ley de Rehabilitación de 1973 incluía el histórico Artículo 504 que prohibía la discriminación por discapacidad en los programas que funcionaran con ayuda económica federal, y exigía la provisión de adaptaciones razonables para evitar dicha discriminación¹⁰.

El Artículo 504 no sólo fue el primer instrumento legal que aplicaba la protección de los derechos civiles para las personas con discapacidad, sino que también supuso un modelo para importantísimas promulgaciones posteriores, incluyendo la Ley de Estadounidenses con Discapacidad. Desde el inicio, la cobertura prevista en el Artículo 504 incluía requisitos en contra de la discriminación y adaptaciones

⁹ Ley de Rehabilitación (*Rehabilitation Act*) de 1973, Ley Pública 93 – 112.

¹⁰ Ley Pública 93 – 112, Artículo 504, Codificada en el Código de Estados Unidos (U. S. C.) 29, Artículo 794.

razonables en conexión con el acceso a la información¹¹. Evidentemente, los términos de referencia para estos derechos de acceso a la comunicación y la información eran muy distintos en 1973. En aquel momento, el énfasis se centraba en las adaptaciones razonables, como lectores para personas ciegas, o intérpretes para personas sordas. A diferencia de lo que ocurría con el acceso físico, la idea de que los derechos civiles podían o debían incluir una modificación de la tecnología general de comunicaciones se encontraba fundamentalmente ausente del pensamiento de aquellos días.

Con esto no queremos decir que la tecnología electrónica y de la información no tuviera ningún lugar al amparo de la Ley de Rehabilitación. La ley se centraba en las comunicaciones y la información fundamentalmente en el contexto de los servicios de rehabilitación profesional que podían prestarse a los clientes con discapacidad sensorial. En estos servicios se incluían sistemas de ayuda sensorial y equipos de comunicaciones.

No debería sorprendernos el punto de vista adoptado por la ley si valoramos el estado en el que se encontraba la tecnología en el momento en que se aprobó la Ley de Rehabilitación. Existían diversos dispositivos, desde escritores de braille hasta audífonos, para facilitar la comunicación oral y escrita de las personas que eran ciegas o sordas, pero aparte de los teléfonos de texto, ninguno de estos dispositivos eran interactivos en el sentido de que pudieran o tuvieran que interconectarse con sistemas telefónicos o de comunicación generales. Como no había posibilidad de conectarlos a la parrilla de comunicaciones, la idea de accesibilidad o compatibilidad carecía de sentido.

C. La evolución de los derechos de acceso

El alcance de la cobertura de los derechos civiles ha ido creciendo de forma continua desde 1973. Actualmente, las entidades públicas y privadas están sometidas a los requisitos de la ley, con independencia de si reciben o no financiación federal. De igual forma, nuestra definición de discriminación se ha ampliado para incluir la desigualdad de trato o la denegación de acceso resultante de la inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información general. Además, los requisitos de diseño se han ido ampliando sucesivamente para incluir a los fabricantes de televisores, a los fabricantes y vendedores de equipos y servicios de telecomunicaciones, y pronto a todos los fabricantes o vendedores que quieran vender “tecnología electrónica y de la información” a la Administración federal (en virtud de las enmiendas introducidas recientemente al Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación).

¿Cómo es posible que en una generación hayamos pasado de tener escasos derechos a la información a gozar de los derechos y requisitos de acceso a la tecnología electrónica y de la información de comienzos del siglo XXI? Antes de revisar algunos de los hitos legales tenemos que destacar tres importantes desarrollos no legales: la elaboración del significado del acceso cubriendo todas las discapacidades, la emergencia del diseño accesible, y los desarrollos en la tecnología de las comunicaciones.

¹¹ Por ejemplo, véase el caso *Nelson versus Thornburgh*, 567 F. Supp . 369 (E. D. Pa. 1983), aff’d, 732 F. 2d 147 (3d Cir. 1984), certificación denegada, 469 U. S. 1188 (1985), en el que el Estado obligó a proporcionar lectores a un empleado ciego.

1. El significado del acceso

Partiendo del derecho a entrar en un edificio, el concepto de acceso ha ido evolucionando para incorporar medidas cualitativas. Actualmente no sólo hablamos de acceso, sino de acceso “significativo”. Tal y como se contiene en la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, el acceso “significativo” es el derecho a participar plenamente en el disfrute de todas las oportunidades, beneficios, programas o servicios que ofrezca una organización afectada por la ley.

El derecho de acceso significativo incluye necesaria y destacadamente el derecho al contenido, que como contrapartida presupone el acceso a la información importante. Por lo tanto, actualmente sería inconcebible argumentar que una persona con minusvalía auditiva tenga acceso significativo a una junta del ayuntamiento si no se proporcionan servicios de interpretación o sistemas de asistencia de audición. De igual forma, sería imposible alegar que una persona ciega tenga igualdad de acceso a una conferencia de formación laboral si no se facilitan materiales en un formato accesible no impreso.

La evolución de nuestros conceptos de acceso son incomprensibles sin hacer referencia al cambio constante de la sociedad hacia métodos mediatizados por la tecnología para transmitir y recibir información. Las operaciones que antiguamente se realizaban a través de una conversación telefónica entre el cliente y el empleado del banco ahora se encuentran completamente automatizadas. Las empresas de líneas aéreas aconsejan a sus clientes que compren sus billetes por Internet porque facilitan descuentos. Los bancos están dejando de lado a los cajeros personales para dirigir a sus clientes hacia los cajeros automáticos.

Al igual que ocurre con cualquier grupo de ciudadanos, las personas con discapacidad naturalmente difieren en sus preferencias de relaciones humanas o mediatizadas por la tecnología. Con todo, cada vez tienen menos opciones: no hay forma de pedirle al vendedor de billetes que nos informe de la hora a la que sale el próximo tren si ha sido sustituido por una máquina. Dependiendo de lo accesible que sea, podremos o no hacerle la misma pregunta a la máquina.

2. Los principios del diseño accesible

Nuestras ideas sobre la naturaleza y el significado del acceso no podrían haberse desarrollado si no hubiera habido avances simultáneos en la filosofía del diseño de la información y en otras tecnologías. En términos generales, el concepto del diseño accesible (o diseño universal, o diseño incluyente, como a veces se formula este concepto) procede de la presunción de que al construir nuestro entorno para que existan medios alternativos para transmitir y recibir información, podemos hacer que la tecnología electrónica y de la información sea más utilizable por la gama más amplia de personas, incluyendo a las personas con discapacidad y a las personas con preferencias o estilos de comunicación distintos. En lo que respecta a los derechos civiles, el diseño tecnológico, que tiene en cuenta las necesidades de tantos usuarios potenciales como sea posible, también reduce el número de casos en los que hacen falta adaptaciones individuales y se altera fundamentalmente la economía de la accesibilidad.

Nuestro derecho ha ido gradualmente haciendo uso de estos principios a medida que los desarrollos tecnológicos lo han ido haciendo posible. La filosofía del diseño universal quizá recibió su expresión legal más pura en la Ley del Circuito Decodificador de Televisión de 1990 (*The Television Decoder Circuitry Act*)¹². La Ley del Decodificador puede considerarse como la primera ley de diseño universal de nuestra nación, dado que era de aplicación sobre todos los televisores con pantallas de un mínimo de 13 pulgadas. La ley obligaba la inclusión de microprocesadores de decodificación de subtítulos en estos televisores. La tecnología había hecho posible la existencia de una ley que liberaba a las personas que usaban los subtítulos de tener que comprar decodificadores que costaban un mínimo de cien dólares para enchufarlos a sus televisores.

En combinación, la ley y la tecnología habían hecho posible tomar medidas en las fases de diseño y fabricación que posibilitaron que el coste de los decodificadores fuera mínimo para todas las personas que compraban televisores. Además, como el requisito era de aplicación sobre todos los televisores de un tamaño mínimo, y como la ley entró en vigor sólo después de casi tres años de preparación, no se introdujo ninguna distorsión ni desequilibrio competitivo en el mercado.

3. Desarrollos en la tecnología de la comunicación

Ni la Ley del Decodificador, ni otras muchas leyes de finales de los ochenta que imponían determinados requisitos tecnológicos sobre los fabricantes de teléfonos, habrían sido posibles si la tecnología de las comunicaciones no se hubiera desarrollado con la rapidez o en las formas en que lo hizo. Por consiguiente, los defensores del acceso a la información llevan mucho tiempo planteándose la pregunta de cómo se podría estimular el rumbo del desarrollo de la tecnología general para hacer un mayor énfasis sobre la accesibilidad o sobre los productos con diseño universal. Se han probado diversas perspectivas para influir sobre la filosofía de diseño e incluso sobre las prioridades de investigación y desarrollo de los sectores de las telecomunicaciones, de la informática y de otras tecnologías electrónicas y de la información de nuestra nación. Pero ninguno de estos esfuerzos habría sido posible si no hubiera habido grandes cambios en el entorno informativo, que han transformado dispositivos aislados en sistemas de información coordinados, intergestionables y en red.

El advenimiento del ordenador personal o doméstico marca el punto en el que esta tendencia recibió el reconocimiento general. Atrás quedaron los dispositivos específicos incluso del pasado reciente, como las máquinas eléctricas de escribir o los procesadores de textos, y en su lugar encontramos los ordenadores conectados por cables a dispositivos externos, enchufados a impresoras y, en su momento, conectados al sistema telefónico y a una diversidad de equipos de oficina a los que el usuario del ordenador probablemente jamás se había acercado.

De nuevo, los cambios en la idea de la accesibilidad de la información vinieron a continuación. Por ejemplo, en la comunidad de personas ciegas, los esfuerzos de investigación y desarrollo hicieron énfasis sobre la creación de software y elementos periféricos para facilitar el discurso sintético, el braille o la copia impresa en formato

¹² Ley Pública 101 – 431 (1990).

grande a partir de ordenadores estándar. A medida que el acceso a la información fue dependiendo de la capacidad de nuestros dispositivos para funcionar de forma interrelacionada, fue creciendo al mismo ritmo la importancia del acceso a una tecnología que funcione en dicho entorno. ¿Pero qué tipo de leyes reflejarían la nueva realidad de las comunicaciones?

D. Una nueva barrera

Parte del problema creado por el entorno de comunicaciones interconectadas era que las soluciones independientes de tecnología de asistencia ya no podían ser suficiente. La complejidad de los nuevos sistemas de información exigían que los fabricantes y los expertos en el desarrollo del hardware y software comercial general pusieran en práctica elementos de diseño que permitieran el funcionamiento de equipos especializados. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, se utilizaba el término “equipo especializado de las instalaciones del cliente”, entre otras cosas, para distinguir entre los equipos generales que utilizaban la mayoría de las personas, y los periféricos de tecnología de asistencia (como los teléfonos de texto) que necesitaban las personas con discapacidad.

Como resultado, esta necesidad de software o dispositivos periféricos o añadidos que podían incorporarse al sistema interconectado dio lugar a la idea de “compatibilidad”, como desventaja en los requisitos, cuando no era posible la accesibilidad de los dispositivos y sistemas generales. La comunidad de personas con discapacidad tenía la esperanza de que si los expertos en el desarrollo general no podían hacer que sus equipos y servicios fueran plenamente accesible, al menos podrían hacerlos compatibles con su tecnología de asistencia.

Aunque los expertos en el desarrollo general sin duda parecían intentar conseguir la accesibilidad y la compatibilidad, no había ninguna ley que claramente se lo exigiera. De hecho, como ocurre a veces con la tecnología, algunos de los avances más aclamados en el software informático y en los sistemas operativos en realidad ha servido para dar un paso atrás en el acceso de las personas ciegas a los ordenadores.

El paso de los sistemas operativos informáticos de orientación textual basados en el sistema DOS, a los de orientación gráfica basados en Windows, tuvo como resultado una pérdida precipitada de acceso (y, según los informes de la época, de puestos de trabajo) para las personas que utilizaban el discurso o el braille para sus productos informáticos. Al carecer de ayudas por parte de los expertos en el desarrollo informático general, el sector de la tecnología de asistencia tardó muchos años en desarrollar estrategias viables de acceso al sistema Windows, y algunos dicen que el campo perdido jamás se ha vuelto a recuperar plenamente.

E. La convergencia de la tecnología y la ley

Una ley aprobada en 1986 dispuso el rumbo de un nuevo método de animar al sector a que dedicara más recursos a la accesibilidad y la compatibilidad.

1. El modelo de palanca

En 1986, el Congreso aprobó la primera de las tres versiones del Artículo 508 que han existido. La ley fue enmendada en 1992 y posteriormente en 1998 para proporcionarnos el texto que tenemos actualmente¹³.

Según su redacción de 1986, el Artículo 508 exigía a las agencias de la administración que, al comprar equipos electrónicos de oficina para su propio uso, siguieran los principios de accesibilidad. La ley no incluía ninguna disposición para su cumplimiento, pero recibía apoyo de asistencia técnica a través de la Agencia de Adaptaciones Informáticas de la Administración de Servicios Generales. El Artículo 508 no podía conseguir automáticamente que un sistema operativo fuera accesible para las personas que no podían ver la pantalla, o que un teléfono fuera compatible con los teléfonos de texto. Pero lo que sí podía conseguir es que quienes comerciaban con el sector federal tuvieran nuevos incentivos para hacer que sus productos fueran accesibles y para trabajar hacia el diseño universal. La teoría era sencilla: si el mayor cliente del sector de la tecnología electrónica y de la información quería productos de un tipo determinado, el sector dispondría los recursos de investigación y desarrollo que fueran necesarios para satisfacer las necesidades de ese cliente.

Como carecía de mecanismos para hacerlo cumplir, la versión original del Artículo 508 estaba condenada al fracaso. A pesar de este importantísimo fallo en la ley original, ha sido pionera de un modelo que se ha seguido utilizando y cobrando complejidad. Hoy, el nieto de aquel Artículo 508 original, crea lo que deberían resultar ser unos poderosos incentivos para el diseño accesible o universal, porque incluye obligaciones que las agencias federales deben cumplir, asistencia técnica para ayudarlas a cumplirlas, y unos estándares perfectamente claros de lo que constituye cumplimiento en lo que respecta a las principales categorías de tecnología electrónica y de la información.

2. El modelo de asistencia técnica

La asistencia técnica ha desempeñado un importantísimo papel en los intentos de los últimos 15 años de mejorar la accesibilidad del entorno informativo. Tanto en contextos voluntarios como obligatorios, se ha ido desarrollando la idea de que el éxito depende de la disponibilidad de asistencia técnica y de coordinar y compartir de forma eficaz la escasa experiencia y conocimiento existente en este campo.

Encontramos la expresión más clara del modelo y la filosofía de asistencia técnica en la Ley de Asistencia Tecnológica para las Personas con Discapacidad (*Technology-Related Assistance for Individuals with Disabilities Act*) de 1988. Sólo se ha modificado y revisado una vez, y ahora se conoce como la Ley de Tecnología de Asistencia (*Assistive Technology Act*) de 1998. Este instrumento legal proporciona

¹³ Ley Pública 99 – 506, Artículo 603 (a), con las enmiendas introducidas por la Ley Pública 102 – 569, Artículo 509 (a), y con las enmiendas introducidas posteriormente por la Ley Pública 105 – 220, Artículo 408 (b), codificado en el Código de Estados Unidos 29, Artículo 794d. La ley ha sido objeto de otras enmiendas menores que no se explican en este texto, incluyendo la más reciente introducida por la Ley Pública 106 – 246, Artículo 2405, que modificaba la fecha efectiva para el derecho a presentar demandas al amparo de dicha ley.

recursos para que los proyectos de asistencia tecnológica del ámbito estatal desarrollen una serie de actividades encaminadas a favorecer la causa de la tecnología de asistencia, incluyendo varias formas de asistencia técnica para la administración estatal y local y para el sector privado.

Aunque el énfasis ha cambiado, uno de los principales objetivos de la Ley de Asistencia Tecnológica era conseguir la institucionalización de cambios en el acceso tecnológico en las actividades de varias instituciones públicas y privadas. El método elegido no era coercitivo. Posteriormente, las leyes de derechos civiles, como las tres que estudiaremos en el presente informe, han seguido resaltando la asistencia técnica, aunque las tres funcionan según el modelo de lo que denominamos modelo de cumplimiento obligatorio. El importante papel que la asistencia técnica sigue desarrollando en los modelos de cumplimiento voluntario y de cumplimiento obligatorio sirve para subrayar la complejidad y dificultad de poner plenamente en práctica el diseño y la práctica de accesibilidad en el sector de la tecnología electrónica y de la información.

3. El modelo de cumplimiento obligatorio

No hay ninguna ley en materia de derechos civiles que sea absoluta en cuanto a sus requisitos. Cuando un coste excesivo u otros factores hacen que la acción o remedio propuesto sea una “carga excesiva” o “imposible de conseguir de forma inmediata”, las leyes no insisten en que se lleve a cabo. En tales casos es necesario encontrar alternativas, pero cada una de ellas se somete a las mismas pruebas. Por ello, es necesario calificar desde el principio la posibilidad de que el cumplimiento obligatorio ahora sea una herramienta fundamental para lograr la accesibilidad.

En este marco, la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, el Artículo 255 y el Artículo 508 –las tres principales normas legales en materia de derechos humanos en la lucha por el acceso a la tecnología de la información durante los años noventa– crean expectativas definidas y ponderables sobre lo que deben hacer las empresas del sector privado en su papel múltiple de empresarios, proveedores de espacios públicos y de expertos en el desarrollo o proveedores de productos. Partiendo desde la Administración, desde la comunidad de la discapacidad y desde otros segmentos de la sociedad, estas expectativas se combinan para crear lo que justamente podría llamarse un clima de cumplimiento. Sólo el tiempo dirá si este modelo, con todas sus diversas formulaciones, y junto con los posteriores desarrollos tecnológicos, finalmente funciona.

Cada uno de los modelos tratados en este capítulo encuentra su eco en las tres importantísimas leyes de derechos civiles que se presentan y examinan en el capítulo siguiente. Pero, con independencia del modelo o de la combinación de modelos que adoptemos, la cuestión de si el acceso a la tecnología electrónica y de la información debe considerarse un derecho civil dependerá finalmente de muchas más cosas aparte de la ley. Si en los albores del siglo XXI decimos que el acceso a la tecnología electrónica y de la información es un derecho civil, no sólo lo haremos por las expectativas que rodean a dicho acceso, ni tampoco por el entramado legal que da importancia a la cuestión. Más bien, lo diremos porque la tecnología electrónica y de la información actualmente es el medio por el cual las personas reciben, procesan y divulgan la información. Si viviéramos en una era en la que la conversación, el

bolígrafo y el lápiz fueran las principales modalidades para transmitir y recibir información, diríamos que el acceso a esas tecnologías y a sus productos constituye la unidad de medida de la igualdad ante la información básica. Actualmente, cuando la compleja tecnología electrónica y de la información es el medio fundamental de intercambio, es igualmente cierto que el acceso a sus modalidades es la forma de medir a efectos prácticos el propio acceso a la información. Decir que las personas no tienen derecho de acceso a estas tecnologías equivale a decir que no tienen derecho a ganarse la vida, a formarse, a sacar dinero de sus cuentas bancarias, a comprar un billete de transporte, o a comunicarse con unos familiares que viven al otro lado del país.

Capítulo III

Marco legal de los derechos de acceso a la tecnología de la información

En una democracia, el derecho de la ciudadanía a obtener información es objeto de constante preocupación y debate. Cuando las personas hablan del derecho a la información, normalmente les preocupan cuestiones como el secreto que mantiene la Administración, la intimidad personal, o la rendición de cuentas de las instituciones. Las cuestiones relativas al acceso a la tecnología de la información que se examinan en el presente informe pertenecen a un orden distinto. Lo que nos interesa aquí es la accesibilidad y capacidad de uso de la información que, según el derecho y la costumbre, está disponible de forma habitual para todas las personas y así lo esperan todos.

Las leyes que nos interesan en este estudio son aquellas que proporcionan a las personas con discapacidad acceso a la tecnología electrónica y de la información. Estas leyes se fundamentan en la presunción fundamental de que allá donde exista una tecnología u otro medio para hacer que los datos estén disponibles en términos de igualdad para las personas con o sin discapacidad, se deben utilizar dichos medios siempre que sea posible. Por consiguiente, al analizar los derechos de acceso a la tecnología electrónica y de la información, nos centramos en tres leyes federales que son las que tienen mayor impacto sobre este tema: la Ley de Estadounidenses con Discapacidad¹⁴, el Artículo 255 de la Ley Federal de Comunicaciones de 1996¹⁵, y el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación con las enmiendas introducidas en 1998¹⁶.

Antes de examinar estas leyes debemos hacer unas consideraciones sobre terminología: cada ley utiliza términos distintos para describir los tipos de tecnología de que se ocupa. En el presente estudio, salvo que el contexto indique lo contrario, utilizamos el término “tecnología electrónica y de la información” para describir este tipo de tecnología. Este término, utilizado en el Artículo 508, se deriva de la Ley Clinger Cohen de 1996, que es la ley principal en materia de recursos de información y prácticas de gestión de la información de la Administración federal. Aunque el término es relativamente nuevo y puede que algunas personas no estén familiarizadas con él, creemos que el concepto “tecnología electrónica y de la información” será el predominante en los debates sobre los derechos de acceso a la tecnología de la información.

¹⁴ *The Americans with Disabilities Act*, 1990, Ley Pública 101 – 336, codificada en el Código de Estados Unidos 42, Artículo 12101 y ss.

¹⁵ *Federal Communications Act*, Ley Pública 104 – 104, Artículo 255, codificada en el Código de Estados Unidos 47, Artículo 255. Véanse igualmente las directrices desarrolladas por la Plataforma de Acceso y adoptadas por la Comisión Federal de Comunicaciones para desarrollar la ley, Código de Reglamentos Federales 36, Apartado 1193.

¹⁶ *Rehabilitation Act*. Enmiendas introducidas por la Ley de Inversión en Población Activa (*The Workforce Investment Act*) de 1998, Ley Pública 105 – 220, Artículo 408 (b), “Tecnología electrónica y de la información”, codificada en el Código de Estados Unidos 29, Artículo 794d.

Tal y como se explica con mayor detenimiento en el apartado C que se incluye más adelante, la gama de dispositivos que engloba la definición de tecnología electrónica y de la información es incluyente, y abarca todos los equipos, software y sitios web utilizados para la creación, almacenaje, transmisión o manipulación de información o datos. Aquí nos centraremos principalmente en los ordenadores (incluyendo el software y los elementos periféricos), los equipos de telecomunicaciones, los cajeros automáticos y los kioscos de información (incluyendo los basados en Internet), así como en otros sitios y recursos de Internet.

A. La Ley de Estadounidenses con Discapacidad de 1990 (ADA)

La ADA prohíbe la discriminación laboral por discapacidad (Título I); la discriminación por discapacidad en la prestación de servicios públicos por parte de la Administración estatal y local (Título II), y en la provisión de acceso a los bienes, servicios e instalaciones en lugares públicos e instalaciones comerciales (Título III). Además, el Título IV exige la prestación de servicios de retransmisión telefónica. Nuestro examen se centra en los títulos I, II y III. Cada uno de los principales títulos en materia de derechos civiles contenidos en la ADA tiene distintas repercusiones para los derechos de acceso a la tecnología electrónica y de la información.

1. Empleo

En general, el Título I de la ADA se centra en el acceso y la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. Es aplicable sobre todas las cuestiones que podrían dar lugar a discriminación, desigualdad de oportunidades o disparidad en los términos, condiciones o beneficios del empleo.

Es fácil imaginar situaciones discutibles de discriminación basadas en la inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Por ejemplo, imagínese el caso de una “persona calificada con discapacidad” a la que se niega un puesto de trabajo porque su discapacidad no le permite usar los ordenadores necesarios para desempeñar el trabajo. Desde el punto de vista del Título I, la denegación de empleo sobre esta base no tiene ninguna diferencia de la denegación basada en cualquier otro motivo relacionado con la discapacidad. Aquí, como en cualquier otra presunta discriminación laboral, si la investigación determinara que el acceso al ordenador es difícil o imposible, se activarían las consideraciones sobre adaptaciones razonables.

El Título I exige a los empresarios hacer las adaptaciones que sean razonables cuando el hacerlo no constituya un “gasto excesivo” ni altere fundamentalmente la naturaleza del negocio del empresario¹⁷. Por lo tanto, si existe una solución tecnológica adecuada, el empresario estaría obligado a ponerla en práctica.

Pero la aplicación del Título I en el contexto de la tecnología electrónica y de la información presenta dos problemas legales perfectamente identificados. En primer lugar, aunque el Título I contempla un proceso interactivo por el cual empresario y empleado llegan conjuntamente a una solución apropiada de adaptación individualizada, y aunque la ley da preferencia a la adaptación que el trabajador

¹⁷ Código de Estados Unidos 42, Artículos 12111 (9 y 10) y 12113.

prefiera, la jurisprudencia deja claro que, al final, es el empresario el que tiene la última palabra. Encontramos dos casos típicos: uno versa sobre un teclado de ordenador modificado¹⁸, y el otro sobre una petición de un teléfono de texto¹⁹, y en ellos, se permitió a los empresarios reestructurar los puestos de trabajo para eliminar las funciones de orientación tecnológica en lugar de proporcionar los equipos. La ley sólo exigiría a los empresarios proporcionar accesibilidad en aquellos casos en los que la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información represente la única adaptación razonable posible.

El segundo problema asociado con la aplicación del Título I a la tecnología electrónica y de la información es el alto potencial de desacuerdo en materia de adecuación, coste y viabilidad de las modificaciones de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Es probable que incluso los profesionales con larga experiencia en los departamentos de tecnología de información de las empresas tengan pocos conocimientos, o incluso carezcan por completo de conocimientos, sobre los costes o las posibilidades de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Aunque los empresarios tienen la obligación de estudiar las posibles soluciones en las situaciones de adaptaciones razonables, en la práctica es probable que para el éxito de muchas peticiones de adaptación para lograr la accesibilidad sea crucial la capacidad que los empleados tengan tanto de identificar la tecnología apropiada como las fuentes de información.

La Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales (que es la agencia responsable de llevar a la práctica el Título I) está a favor del sistema de mediación como forma de resolver las demandas por discriminación laboral sin llegar a los tribunales. Pero la mediación no resuelve las disputas reales que rodean la viabilidad o el coste de las soluciones de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Puede que los mediadores logren persuadir a las partes para que lleguen a un acuerdo y pidan ayuda a expertos externos independientes, pero incluso esto exige que alguien —el mediador, el empresario o el empleado— sepa o crea que existe ayuda y conocimiento técnico cualificado disponible.

2. Servicios públicos

En el Título II, los requisitos de la ley son igualmente amplios. Se prohíbe a las agencias de la Administración estatal y local discriminar por discapacidad en la prestación de servicios o al realizar actividades. Estas entidades están obligadas a llevar a cabo adaptaciones razonables en “las políticas, prácticas y procedimientos” siempre que sea necesario, con objeto de evitar la discriminación y proporcionar igualdad de acceso y participación. De nuevo, desde el punto de vista del Título II, no importa que la discriminación discutible sea resultado del uso o de la inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

¹⁸ Véase el caso *Terrell versus USAIR*, 132 F. 3d 621 (11th Cir. 1998), donde se determinaba que la denegación de acceso a un teclado modificado no constituía una violación cuando el empleado no tuviera que mecanografiar en su ausencia.

¹⁹ Véase el caso *Kiel versus Select Artificials Inc.*, 169 F. 3d 1131 (8th Cir), certificación negada, 120 S. Ct. 59 (1999), donde se disponía que el empresario que reestructuró un puesto de trabajo para eliminar el uso del teléfono no incumplió su obligación de proporcionar una adaptación razonable al negarse a proporcionar un teléfono de texto.

En virtud de lo dispuesto en el Título I, las entidades de la Administración tienen la obligación de garantizar una “comunicación efectiva” con los miembros del público que busquen información, pidan servicios o reclamen participar en actividades. Los medios para lograr una comunicación efectiva incluyen proporcionar ayudas y servicios auxiliares, entre los que se contemplan soluciones de orientación tecnológica.

“Las ayudas y servicios auxiliares incluyen

(1) Intérpretes cualificados, personas que tomen notas, servicios de transcripción, materiales escritos, amplificadores del auricular telefónico, dispositivos de ayuda para la audición, sistemas de ayuda para la audición, teléfonos compatibles con audífonos, decodificadores de subtítulos, subtitulación abierta y cerrada, dispositivos de telecomunicaciones para personas sordas, visores de videotexto, o todos aquellos métodos que sean efectivos para lograr que los materiales que se presten oralmente estén disponibles para las personas con minusvalías auditivas;

(2) Lectores cualificados, textos grabados, grabaciones de audio, materiales en braille, materiales impresos en formato grande, o todos aquellos métodos que sean efectivos para lograr que los materiales que se presten visualmente estén disponibles para las personas con minusvalías visuales²⁰.

También se mencionan los “equipos y dispositivos de adquisición o modificación” entre los ejemplos de ayudas y servicios auxiliares que se incluyen en los reglamentos, pero de forma vaga y general. Es interesante que, a pesar de que sin duda es apropiado en muchos casos, en la lista de ejemplos no se incluyó el uso de medios electrónicos, incluyendo los ordenadores para las personas ciegas, y todo ello a pesar de que los comentaristas de los reglamentos pidieron en sus indicaciones al Departamento de Justicia que los incluyera en la lista.

Supongamos que una Administración municipal decidiera utilizar kioscos de información para facilitar formularios para el uso personal de los ciudadanos (por ejemplo, para solicitar diversos permisos), o para divulgar folletos e información de interés público general. Si las máquinas de gestión de información fueran inaccesibles para las personas con discapacidad, tendrían nuevamente que desarrollarse los procesos legales normales. Pero en el caso del Título II, tendría que posponerse la cuestión de si las máquinas de gestión de información podrían hacerse accesibles o no sin imponer una “carga excesiva” sobre la Administración local hasta que se resolviera una cuestión jurisdiccional previa.

Como el Título II afecta a “programas” y “actividades” de las Administraciones local y estatal, algunos funcionarios públicos han expresado la opinión de que las máquinas de gestión de información, los terminales públicos, y otros ordenadores de acceso público no constituyen programas o actividades dentro del significado de la ley, ni dentro de la definición ampliamente reconocida de lo que las Administraciones hacen. Sobre esta base, un municipio podría interponer un alegato de defensa jurisdiccional, esgrimiendo que el Título II no es de aplicación. No se conoce ningún tribunal que haya secundado esta posición, pero se debe prever la probabilidad de que se planteen

²⁰ Código de Reglamentos Federales 28, Artículo 35.104; véase también el Artículo 35.160.

este tipo de argumentos en cualquier contexto de accesibilidad pública de la tecnología electrónica y de la información al amparo del Título II.

Volviendo al proceso normal de la ADA, la primera cuestión estriba sobre el potencial de coste y dificultad de hacer que las máquinas de gestión de información sean accesibles. La ley presenta un problema en este punto. A la hora de determinar si es razonable una modificación propuesta, la ley se centra en el coste y dificultad real que conllevaría dicha modificación. La modificación de las máquinas de gestión de información después de haber sido diseñadas o una vez iniciado su despliegue conlleva retroajustes que prácticamente siempre son más caros y más difíciles que si el diseño hubiera sido accesible desde el principio. La ley no proporciona unas orientaciones claras sobre la forma en que se deben gestionar los costes innecesarios, aunque muy reales, de efectuar los retroajustes. Aunque los tribunales no se han mostrado muy comprensivos con las demandas basadas en una carga excesiva resultante de los costes que los demandados debían haber previsto y podrían haber evitado fácilmente, y aunque los tribunales no han tratado dichos costes como costes de eliminación de barreras (que están sometidos a pruebas más indulgentes y más “fácilmente disponibles” que la norma de la carga excesiva), puede que las consecuencias políticas del aumento de costes supere fácilmente la solución legal.

El Título II también plantea otro problema en su aplicación sobre la tecnología electrónica y de la información del sector público. El municipio podría tener la opción de negarse a hacer accesible la máquina de gestión de información, incluso sin alegar que provoca una carga excesiva, si puede demostrar que, según los hechos y circunstancias del caso, existe alguna otra estrategia para proporcionar información que cumple los requisitos de “accesibilidad del programa”. Si el gobierno local hubiera tomado medidas alternativas en forma de ayudas o servicios auxiliares para que las personas obtengan los formularios o la información (por ejemplo, mediante un mostrador de información instalado en un edificio público cercano y accesible), la cuestión legal que habría que resolver es si se ha logrado la accesibilidad del programa. ¿Podemos considerar que la comunicación sea “efectiva”? Es una cuestión de hechos, y su respuesta depende de factores como la comodidad, de si es completa, puntual, y de otras muchas variables.

Han surgido pocos casos sobre inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información al amparo del Título II. En un interesante caso, los defensores de la accesibilidad pretendían conseguir una reparación legal para que el Estado de Washington interrumpiera la instalación de un sistema de kioscos inaccesibles²¹. El caso no llegó a juicio, y el Estado abandonó sus planes de llevar a cabo el sistema, pero las personas que están familiarizadas con el caso creen que es probable que la decisión del Estado de retirar el sistema fuera resultado de la amenaza de pleito.

La jurisprudencia en la jurisdicción administrativa ha orientado el camino para alcanzar la solución de uno de los problemas más importantes que rodean la aplicación del Título II sobre la tecnología electrónica y de la información. El problema, que en realidad se presenta al amparo de los tres títulos en materia de derechos civiles

²¹ Véase el caso *Carr et al. versus Kolodney et al* (Caso número C96 – 5065 RJB W. D. Wash. 1998), que fue desestimado el 12 de agosto de 1998, sin entrar a valorar el fondo de la demanda, después de que el Estado retirara su plan de llevar a cabo su sistema de kioscos.

contenidos en la ADA, está relacionado con el hecho de que muchas de las obligaciones de las entidades cubiertas se ven impulsadas por las peticiones de los particulares con discapacidad. En el caso del acceso a la tecnología electrónica y de la información, con demasiada frecuencia esas peticiones llegan demasiado tarde, porque para el momento en que un particular tiene que enfrentarse a un problema de inaccesibilidad, puede que la infraestructura de tecnología electrónica y de la información subyacente de la escuela, de la empresa o de la agencia de la Administración, no permita la ejecución de los cambios necesarios. Por este motivo, la ADA precisa algunos mecanismos para trasladar el debate desde las peticiones particulares de adaptaciones, modificaciones o de ayudas y servicios auxiliares, hasta las medidas de accesibilidad ejecutadas activamente por las entidades afectadas por la ley.

El Título II proporciona este mecanismo en forma de las disposiciones que incluye sobre los estudios autoevaluativos que las entidades cubiertas tienen que desarrollar²². Hay media docena de casos de demandas relativas al acceso a la información contra instituciones públicas de educación superior de California durante los años 1992 a 1999 que tratan el papel de la autoevaluación y de la planificación previa en lo que respecta a las ayudas y los servicios auxiliares previstos por el Título II.

En estos casos (todos menos uno presentados al amparo tanto del Título II como del Artículo 504 de la Ley de Rehabilitación), la Oficina de Derechos Civiles de la Novena Región del Departamento de Educación llegó a acuerdos voluntarios con diversos centros independientes, con el sistema educativo superior al completo, con divisiones del sistema de la Universidad Estatal de California, y con una universidad privada. Todas estas demandas recogían reclamaciones de inaccesibilidad de información o de tecnología de la información presentadas por estudiantes con minusvalías visuales, y muchos de los casos, al igual que el caso presentado ante la Oficina de Derechos Civiles de la Segunda Región del Departamento en 1995, tuvo como resultado acuerdos firmados por las instituciones para hacer que los laboratorios de informática fueran accesibles²³.

Las declaraciones contenidas en la carta de resolución del 20 de abril de 1999 del Departamento de Educación relativa a la Universidad Estatal de California en Long Beach tienen una especial relevancia en lo que respecta a los requisitos legales para planificar por anticipado las cuestiones de accesibilidad: “Una entidad pública tiene la obligación de establecer una política completa en cumplimiento del Título II antes de recibir ninguna petición de ayudas o servicios auxiliares” (véase el caso *Tyler versus City of Manhattan*, 857 F. Supp. 800 (D. Kan. 1994))²⁴.

²² Código de Reglamentos Federales 28, Artículo 35.105.

²³ Estas cartas de conclusiones están recogidas en el sitio web del Proyecto EASI, en la dirección www.rit.edu/~easi/law.htm#case.

²⁴ Carta de conclusiones, Universidad Estatal de California en Long Beach, 20 de abril de 1999 (USDOE Oficina de Derechos Civiles, número de protocolo 09 – 99 – 2041).

3. Espacios públicos

El Título III de la ADA exige a las entidades privadas e instalaciones comerciales que cumplen la definición de “espacios públicos” hacer que sus bienes, servicios e instalaciones sean accesibles para las personas con discapacidad. El Título III contiene muchos de los requisitos y definiciones (como ayudas y servicios auxiliares y comunicaciones efectivas) del Título II²⁵. Sin embargo, aunque se espera que los proveedores de servicios públicos cumplan lo previsto en el Título II en todas las fases de su actividad que implican al público, incluyendo aquellas actividades y servicios incluidos bajo el encabezado *e-government* (Administración electrónica), las entidades y empresas privadas normalmente sólo están sometidas a la ley en lo relativo a los “lugares de espacio público” que mantengan para el público, y a las actividades y servicios que se desarrollen en dichos lugares. Por consiguiente, el Título III añade el concepto “lugar” a la ecuación de los derechos civiles.

¿Y qué ocurre si el “lugar” primario o único en el que un espacio público desarrolla sus negocios con sus clientes es a través de kioscos de información, por teléfono, o a través de Internet? Nadie discutiría que un restaurante tiene que ser accesible para los clientes con discapacidad que deseen comer en él (incluyendo la provisión de servicios auxiliares, como por ejemplo hacer que la información del menú sea accesible), pero muchas personas creen que este restaurante es libre de negarse a prestar sus servicios al mismo cliente si hace su pedido por teléfono, por fax o por correo electrónico. Las incertidumbres que rodean la capacidad de aplicación de la ley sobre estas modalidades comunicativas y las cuestiones que rodean a si estas operaciones están cubiertas si no se producen en un “lugar” determinado del espacio público (como en un establecimiento comercial, en la consulta de un médico, o en un cine) dejan abierta la posibilidad de que este tipo de anomalías tengan cabida.

Como todos los ejemplos de espacios públicos cubiertos enumerados en el Título III implican bienes o servicios que se proporcionan en persona en una localización o emplazamiento en concreto, esta idea de la naturaleza limitada de la cobertura del Título III tiene efectivamente un cierto respaldo en las leyes²⁶. Algunos tribunales han sostenido que la competencia del Título III se basa en la existencia de un nexo físico entre la persona con discapacidad y la entidad cubierta²⁷. Otros tribunales han examinado con mayor detenimiento la naturaleza de la actividad a la hora de determinar que, si el contenido de un servicio estaría cubierto legalmente si se llevara a cabo cara a cara, también se encuentra cubierto si se realiza a distancia, por correo o por teléfono²⁸.

En diversas formas, el Departamento de Justicia, que es responsable de hacer cumplir las disposiciones del Título III, ha respaldado la idea de su capacidad de aplicación sobre las operaciones y relaciones que no se desarrollen en persona o en una

²⁵ Código de Reglamentos Federales 28, Artículo 36.303.

²⁶ Código de Estados Unidos 42, Artículo 12181 (7).

²⁷ Véase, por ejemplo, el caso *Parker versus Metropolitan Life Ins. Co.*, 121 F 3d 1006 (6th Cir. 1997).

²⁸ Véase, por ejemplo, el caso *McNeil versus Time Ins. Co.*, 205 F. 3d 179 (5th Cir 2000), relativo a que las prácticas de las compañías aseguradoras, así como su localización física, están cubiertas por el Título III); o el caso *Carparts Distribution Center Inc. versus Automotive Wholesalers' Assn.*, 37 F. 3d 12 (First Cir. 1994).

localización en concreto. El Departamento lo ha conseguido a través de acuerdos y decretos de consentimiento en diversos casos relativos al acceso a bienes y servicios por teléfono, como en el caso de las demandas que han tenido como resultado que las empresas corredoras de valores faciliten la información al cliente en formatos accesibles no impresos²⁹. Pero la cuestión del alcance del Título III cobra su mayor significado en lo relativo al comercio electrónico e Internet.

El Departamento de Justicia ha interpretado que la ley cubre las operaciones que se desarrollan por Internet. Lo ha hecho en una respuesta formal a una pregunta formulada sobre esta cuestión por el senador Tom Harkin de Iowa³⁰, y también presentando un informe *amicus curiae* (amigo del tribunal) en un caso del que conocía el Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos del Quinto Distrito Judicial que entraba directamente a valorar esta cuestión (véase el caso *Hooks versus OKBridge*)³¹.

En este caso, un club de *bridge* por Internet revocó la afiliación de Hook por haber realizado movimientos inapropiados. Hooks alegó que su enfermedad mental era la causa de su comportamiento y, por lo tanto, que su exclusión del club de *bridge* por Internet era discriminatorio. OKBridge respondió diciendo que Internet no estaba cubierta por la ADA, porque el juego de *bridge* por Internet no se desarrolla en un “lugar” de espacio público.

El tribunal que resolvió el caso falló a favor de OKBridge, y Hooks recurrió. En su informe (que está disponible en la dirección www.usdoj.gov/crt/briefs/hooks/htm) el Departamento de Justicia argumentó que para determinar si las actividades constituían un espacio público era necesario examinar la naturaleza de las actividades, y no en el lugar en el que se desarrollaban las actividades.

Aunque el tribunal de apelaciones reafirmó la sentencia del tribunal inferior a favor del club de *bridge*, lo hizo sin entrar en la cuestión de la cobertura de Internet. En vez de eso, el tribunal basó su resolución en la conclusión de que, como el demandado desconocía la discapacidad de Hook, no podía ser declarado culpable de discriminarle³².

Dado que la capacidad de aplicación del Título III sobre Internet sigue en el limbo, resulta importantísimo que el Departamento de Justicia tome medidas para establecer su interpretación de la ley a través del proceso legislativo o por otros medios. Aunque su carta al senador Harkin fue escrita en 1996, el Departamento aún tiene que hacer el seguimiento de su interpretación añadiendo todas las referencias concretas a Internet y al comercio electrónico a sus reglamentos de desarrollo del Título III, incorporando claramente el acceso a la tecnología electrónica y de la información en sus actividades de asistencia técnica, o adoptando otras medidas en el estadio inferior al reglamento.

²⁹ Por ejemplo, véase la resolución del caso *Smith-Barney* (1995).

³⁰ Carta del 9 de septiembre de 1996 (Departamento de Justicia de Estados Unidos, ADA, Carta de Política Clave 204), que actualmente se encuentra disponible en Internet, en la dirección: www.usdoj.gov/crt/foia/cltr204.txt.

³¹ Caso *Hooks versus OKBridge* (Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos del Quinto Distrito Judicial, Número de protocolo 99 – 50891).

³² El caso Hook se resolvió con una opinión no publicada, emitida por el tribunal el 21 de agosto de 2000.

Para ser justos con el Departamento de Justicia, habría sido difícil añadir orientaciones significativas sobre Internet dado que no existían criterios claros para definir el significado ni para evaluar si se logra la accesibilidad de un sitio web. Pero ya no es necesario que existan estas preocupaciones tras la publicación, el 21 de diciembre de 2000, de la Norma Final de la Plataforma para el Cumplimiento de las normas en materia de Barreras Arquitectónicas y de Transporte – Plataforma de Acceso –, que desarrollaba el Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación³³.

El progreso hacia la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información al amparo del Título III ha sido mayor en el campo de los cajeros automáticos bancarios que en cualquier otra categoría de esta tecnología. Como resultado de las negociaciones desarrolladas entre litigantes particulares y organizados, y los principales bancos de California, Illinois y Massachusetts, se han alcanzado acuerdos nacionales para el despliegue de cajeros automáticos accesibles en los próximos dos a tres años en cientos de lugares de todo el país³⁴. Aunque utilizan diseños y tecnologías distintas adaptados a las funciones y las características de diversos modelos de máquina, todos estos sistemas tienen la capacidad de que los usuarios que son ciegos obtengan un producto de audio de la información que se muestra en pantalla y para verificar los datos insertados por el usuario. Estos acuerdos son significativos porque la comunidad de la discapacidad y un grupo de importantes bancos han sido capaces de ponerse de acuerdo en definiciones comprensibles y viables de la accesibilidad y la capacidad de uso. Las Directrices de Accesibilidad para Edificios e Instalaciones de la ADA (*ADA Accessibility Guidelines for Buildings and Facilities*), en su artículo 4.34, aclaran que los cajeros automáticos tienen que ser accesibles y utilizables por todas las personas con discapacidad, incluyendo las personas ciegas, pero la Plataforma de Acceso y el Departamento de Justicia aún tienen que concluir un estándar normativo para determinar lo que eso significa. En ausencia de este tipo de orientación, las partes privadas afectadas han desarrollado definiciones viables por sí mismas. Sin embargo, su capacidad de hacerlo durante casi cinco años de intensas negociaciones no puede justificar la abdicación de su responsabilidad por parte de la Administración. Sin lugar a dudas, el proceso se habría acelerado si hubieran existido las directrices que hacían falta.

B. Artículo 255

Como parte de la más profunda revisión de la política de comunicaciones de nuestra nación desde la promulgación de la Ley Federal de Comunicaciones de 1934, el Artículo 255 de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 exige que los fabricantes de equipos de telecomunicaciones y de equipos para las instalaciones del cliente, así como los vendedores de servicios de telecomunicaciones, hagan que sus productos y servicios sean “accesibles” y “utilizables” por las personas con discapacidad, si puede

³³ Código de Reglamentos Federales 36, Apartado 1194.

³⁴ Véase, por ejemplo, el comunicado de prensa del banco Fleet Bank de 28 de febrero de 2001, y también la nota de prensa y el acuerdo del banco Bank of America (emitido el 26 de mayo de 2000). Véase, así mismo, el Primer cajero automático guiado por voz para las personas con minusvalías visuales (*First Voice-Guided ATMs for Visually Impaired*) del U. S. Bank Installs Minnesota, por Karen Mills (despacho de Associated Press, 21 de agosto de 2000); y el comunicado de prensa del banco Wells-Fargo del 19 de abril de 2000, donde se anuncia la instalación y funcionamiento de cajeros automáticos parlantes en California.

“conseguirse fácilmente”. Si dicha accesibilidad y capacidad de uso no se pueden conseguir fácilmente, los equipos y servicios deben ser compatibles con la tecnología de asistencia que habitualmente utilizan las personas con discapacidad, e igualmente si puede conseguirse fácilmente³⁵.

El Artículo 255 no es un texto legal tradicional en materia de derechos civiles. Es un instrumento legal sobre diseño accesible, que opera en las fases de diseño y fabricación y no depende de la existencia de una demanda ni de un particular agraviado para que sus requisitos entren en juego. Las personas que consideren que sus equipos (los que el cliente utiliza en sus propias instalaciones) o los servicios de telecomunicaciones no cumplen los requisitos de la ley, pueden presentar una demanda ante la Comisión Federal de Comunicaciones (que es la encargada de administrar la ley), pero no existen indemnizaciones por daños y perjuicios, y los pleitos no están autorizados. Entre los ejemplos de equipos que el cliente utiliza en sus propias instalaciones encontramos los teléfonos, faxes, contestadores automáticos y sistemas buscaperonas. El Artículo 255 está relacionado con la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en varios sentidos muy importantes. En primer lugar, muchos dispositivos de tecnología electrónica y de la información se encuentran cubiertos por la ley, especialmente los que implican la comunicación de voz por las líneas telefónicas; los propios servicios telefónicos, que son indispensables para el uso de la mayoría de la moderna tecnología de comunicaciones, también se encuentran cubiertos. Con el tiempo, se espera que las obligaciones del Artículo 255 tengan como resultado una mejora progresiva en la accesibilidad y capacidad de uso de los dispositivos y servicios generalizados.

La segunda gran contribución del Artículo 255 podría denominarse procedimental. Como los principios de accesibilidad que promulgaba no eran autoejecutivos ni evidentes por sí mismos, era necesario hacer operativo el Artículo 255 para que la gente entendiera lo que se le pedía. Para redactar las normas necesarias, la Plataforma de Acceso creó el Comité Asesor para el Acceso de las Telecomunicaciones (*Telecommunications Access Advisory Committee*), en el que se incluían funcionarios de la Administración, representantes del sector y personas con discapacidad para cooperar en la articulación de los estándares funcionales y de rendimiento necesarios. Mediante el uso del Comité Asesor para el Acceso de la Tecnología Electrónica y de la Información (*Electronic and Information Technology Access Advisory Committee*), la Plataforma de Acceso volvió a utilizar esta perspectiva a la hora de desarrollar las normas para poner en práctica el Artículo 508, y es un método que podría resultar útil para crear un consenso entre el sector de la construcción y los consumidores en otros contextos de acceso a la tecnología electrónica y de la información, tal y como veremos más detenidamente en el Capítulo IV.

La tercera gran contribución del Artículo 255 es la inclusión en sus directrices de la idea de que la tecnología no puede ser utilizable si las instrucciones, los manuales y otras fuentes de ayuda similares no son accesibles. Por consiguiente, los fabricantes y los proveedores de servicios están obligados a encontrar formas eficaces de hacer que esta información (incluyendo la información sobre las características de accesibilidad

³⁵ 255, Acceso por parte de las Personas con Discapacidad (*Access by Persons with Disabilities*), Código de Estados Unidos 47, Artículo 255.

del producto o servicio) esté disponible para los clientes y todas aquellas personas que puedan necesitarla.

Encontramos una importante limitación del Artículo 255 en el alcance de las funciones y servicios de telecomunicaciones que se encuentran cubiertos. El Artículo 255 no cubre todas las funciones o servicios que realizamos o recibimos a través de la red telefónica. Tenemos que introducir tres términos nuevos en nuestro debate para explicar estas distinciones: los servicios “básicos”, los servicios “adjuntos a los básicos”, y los servicios “de información”³⁶. Sólo están cubiertas las dos primeras de estas tres categorías.

Históricamente, la telefonía de voz era la forma en que la mayoría de las personas se comunicaban por teléfono, y por lo tanto era a lo que la ley se refería en su cobertura de los servicios de telecomunicaciones. Por este historial legal y normativo, la Comisión Federal de Comunicaciones ha interpretado que el Artículo 255 cubre estos servicios “básicos” de telecomunicaciones por voz. La Comisión también ha definido que el Artículo 255 cubre una clase de servicios estrechamente relacionados y categorizados como servicios “adjuntos a los básicos”³⁷. En términos generales, estos servicios son los necesarios para efectuar o recibir llamadas o servicios telefónicos que, en la práctica, consisten en acceder a la red de telecomunicaciones. Incluyen los sistemas interactivos de respuesta de voz y el correo de voz, la llamada en espera, la marcación directa, el desvío de llamadas, la ayuda telefónica por ordenador, el control de llamadas, la identificación de llamadas, el rastreo de llamadas, y la remarcación de llamadas. El Artículo 255 no cubre los servicios de información como la transmisión de datos (incluyendo el correo electrónico) y de imágenes.

A partir de estas distinciones entre los servicios cubiertos y no cubiertos encontramos algunas repercusiones para los equipos de las instalaciones del consumidor. Estos equipos están cubiertos por el Artículo 255 exclusivamente en la medida en que están diseñados para realizar o proporcionar los servicios cubiertos. Este punto será examinado con mayor detalle en el Capítulo VI.

C. Artículo 508

El Artículo 508 de la Ley de Rehabilitación fue modificado sustancialmente en 1998, y actualmente representa la fuente de autoridad legal de mayor alcance para la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, concepto introducido por dicho artículo en este campo. La ley exige que la mayoría de las agencias federales “adquieran, desarrollen, mantengan y utilicen” exclusivamente tecnología electrónica y de la información accesible para su propio uso y para el uso del público. Este instrumento legal se distingue de las leyes convencionales en materia de derechos civiles por imponer obligaciones positivas sobre las agencias federales, que se deben cumplir mucho antes de que pueda tener algún impacto discriminatorio sobre una persona con discapacidad.

³⁶ Notificación de Consulta de la Comisión Federal de Comunicaciones (adoptada el 14 de julio de 1999, número de protocolo WT 96 – 198). Así mismo, en términos generales, véase el Informe sobre Alta Velocidad y Telecomunicaciones Avanzadas de la Comisión Federal de Comunicaciones (3 de agosto de 2000).

³⁷ Preámbulo del Código de Reglamentos Federales 36, Apartado 1194 (especialmente el párrafo 77).

El alcance de la tecnología electrónica y de la información al amparo de la ley es amplio. Aquí no se aplica ninguna limitación como la que acabamos de señalar en referencia al Artículo 255. Según la definen los estándares del artículo 508:

La tecnología electrónica y de la información incluye la tecnología de la información y todos los equipos o sistemas o subsistemas de equipos interconectados que se utilice para la creación, conversión o duplicación de datos o información. El término “tecnología electrónica y de la información” incluye, aunque no de forma exclusiva, los productos de telecomunicaciones (como los teléfonos), los kioscos de información y las máquinas de gestión de información, los sitios web, los equipos multimedia y los equipos de oficina, como copiadoras o faxes. El término no incluye ningún equipo que contenga tecnología de la información subordinada que se utilice como parte integrante del producto, pero cuya función principal no sea la adquisición, almacenaje, manipulación, gestión, movimiento, control, despliegue, cambio, intercambio, transmisión o recepción de datos o de información (Código de Reglamentos Federales - *Code of Federal Regulations* - 36, Artículo 1194.4).

Hay múltiples motivos para justificar que el Artículo 508 ya sea un hito tan importante en el acceso de la tecnología electrónica y de la información. Desde el punto de vista más práctico, se espera que ejerza una poderosa influencia sobre las prácticas de diseño en todo el sector, dado que no es probable que los fabricantes mantengan dos líneas independientes de productos similares: uno accesible para los clientes de las agencias federales, y uno menos accesible o inaccesible para todos los demás. Tal y como ya indicamos en el Capítulo II, uno de los principales objetivos de la ley consiste en aprovechar el efecto palanca del enorme poder adquisitivo de la Administración.

Aunque el Artículo 508 es revolucionario en cuanto a los requisitos que impone sobre la Administración, contiene una serie de características estructurales que recuerdan al Artículo 504, a la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, y a otras leyes de derechos civiles de la discapacidad. Por ejemplo, existen diversas circunstancias, incluyendo la “carga excesiva”, en las cuales las agencias pueden evitar cumplir algunos de sus requisitos. Cuando se invoca la carga excesiva para justificar el incumplimiento de uno o varios requisitos de la ley, las agencias tienen la obligación de documentar los motivos de su incapacidad para cumplir. La definición de carga excesiva que se utiliza en el Artículo 508 es la misma que la utilizada en la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, pero aunque se ha amasado una experiencia considerable en la aplicación de este concepto al amparo de las leyes más antiguas, en este caso su puesta en práctica suscita muchas preguntas. Estas cuestiones serán objeto de un análisis más detenido en el Capítulo IV, sección B.2.

Quizá el efecto inmediato más significativo del Artículo 508 haya sido la oportunidad que ofrece para que la Plataforma de Acceso, utilizando al Comité Asesor para el Acceso de la Tecnología Electrónica y de la Información, desarrolle unas normas funcionales y de rendimiento detalladas que haga operativo el significado de la accesibilidad en su aplicación sobre la amplia gama de dispositivos y servicios de

tecnología electrónica y de la información. La existencia de este tipo de estándares debería suponer una contribución significativa para hacer cumplir los derechos de acceso a la tecnología electrónica y de la información al amparo de otras leyes de derechos civiles.

A este respecto, el Artículo 508 es único en el sentido de que representa el modelo más sofisticado que se conozca hasta la fecha de una ley de derechos civiles que integra estrechamente el diseño accesible y las estrategias para hacerlo cumplir. Esta ley es un instrumento legal sobre diseño accesible en el sentido de que obliga a realizar acciones que podrían no ser posibles o, de ser posibles, podrían ser mucho más costosas si su ejecución tuviera que esperar a la aparición de una persona que alegara discriminación como resultado de la inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Pero el Artículo 508 combina esta característica con un obligado cumplimiento claro y determinante al crear un recurso basado en los derechos civiles en caso de incumplimiento. La ley dispone que las agencias cubiertas deben establecer procedimientos de reclamación que sigan el mismo modelo que los utilizados para gestionar las reclamaciones al amparo del Artículo 504, para que los utilicen las personas que aleguen que se les han negado sus derechos de acceso a la tecnología electrónica y de la información³⁸. En ningún otro lugar se establece de forma tan clara el derecho a pedir reparación por inaccesibilidad.

El derecho a presentar una demanda al amparo del Artículo 508 no es tan amplio como los requisitos que la ley impone sobre las agencias federales. Es decir, el mecanismo de reclamación sólo está disponible para las violaciones del artículo en la adquisición de tecnología electrónica y de la información. Las infracciones relativas al desarrollo, mantenimiento o utilización de la tecnología electrónica y de la información de forma interna, o las actividades posteriores a la adquisición por parte de la agencia, no pueden constituir la base para presentar una reclamación al amparo del Artículo 508. Pero esto no significa que las personas que vean negado su derecho de acceso por incumplimientos del Artículo 508 relacionados con actividades distintas de la adquisición carezcan de recurso. Estas personas pueden establecer una demanda al amparo del Artículo 504 si son miembros del público, y al amparo del Artículo 501 si son empleados de la Administración federal, basándose en cualquier tipo de negación de acceso que haya tenido lugar.

En aquellos casos en los que sea viable una reclamación al amparo del Artículo 508, es importante recordar tanto las similitudes como las diferencias existentes entre los estándares legales del artículo 504 y del 508. Encontramos una diferencia clave en la ausencia de un fundamento de defensa en la “accesibilidad del programa” en el Artículo 508, del tipo que podría alegarse en una reclamación por inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información al amparo del Artículo 504. En virtud del Artículo 504, al igual que según el Título II de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, la obligación de hacer que la tecnología electrónica y de la información sea directamente accesible y la opción de facilitar información por otros medios forman un continuo. Las agencias pueden argumentar que la disponibilidad de una alternativa adecuada a la accesibilidad reduce la obligación de proporcionarla. Pueden

³⁸ Artículo 508 (f) (2).

alegar que, si se facilita la información, se han cumplido los requisitos de accesibilidad del programa.

Pero el Artículo 508 no contempla este argumento de la accesibilidad del programa. La cuestión de las alternativas sólo tiene pertinencia después de determinar que la tecnología electrónica y de la información no puede hacerse accesible. La decisión de si la accesibilidad es o no posible o necesaria debe tomarse sin tener en cuenta estrategias alternativas (en el Capítulo IV, sección D.3.2., se analizan con mayor detalle los distintos estándares legales aplicables para determinar si las medidas de acceso son suficientes al amparo de los Artículos 504 y 508).

Como ocurre con cualquier nueva ley de largo alcance, hay múltiples cuestiones que rodean al Artículo 508 que sólo el tiempo, la experiencia y las resoluciones judiciales o administrativas podrán resolver. En el capítulo siguiente abordaremos algunas de las cuestiones más urgentes. De momento, entre las preguntas sin resolver se incluyen las siguientes:

¿En qué casos la naturaleza de las responsabilidades de información y divulgación de un contratista en virtud de lo previsto en un contrato hacen que la tecnología electrónica y de la información que se utilice para cumplirlo esté cubierta por el Artículo 508? ¿En qué casos, de haber alguno, los requisitos de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información se extienden a los documentos, formularios u otros materiales generados o divulgados por la tecnología electrónica y de la información cubierta? ¿Cómo se aplicará la excepción de “carga excesiva” fundamentalmente económica sobre la Administración estadounidense?

Este tipo de preguntas son clave, no sólo por el impacto a largo plazo del Artículo 508, sino también, y de forma más inmediata, por la forma en que se administra la ley y el tipo de asistencia técnica que se facilita en torno a ella (véase el Capítulo IV, sección B.3).

Por ejemplo, un terminal informático público de propiedad federal que distribuya información o formularios debe ser accesible, y esto quiere decir que las personas con discapacidad deben poder utilizarlo de forma autónoma. ¿Pero, se deriva de esto que los formularios que produzca también deben ser accesibles? De igual forma, cuando una agencia federal utiliza tecnología electrónica y de la información, como una impresora para generar una carta personalizada para un miembro del público, sin lugar a dudas se está utilizando un equipo cubierto. ¿Significa esto que la agencia tiene obligación de hacer que el producto informativo de esa tecnología electrónica y de la información sea accesible, o de hacer que la información esté disponible para el ciudadano a través de medios alternativos? Probablemente no, al menos en virtud del Artículo 508, pero sólo lo sabremos con el paso del tiempo y según vayan evolucionando nuestros valores.

Además, aún hay cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del concepto de “carga excesiva” que siguen siendo objeto de especulación en este momento inicial pero de gran importancia. La Norma Final del Artículo 508 define la carga excesiva como:

Carga excesiva significa una dificultad o un gasto excesivo. A la hora de determinar si una acción podría tener como resultado una carga excesiva, la agencia debe tener en cuenta todos los recursos que tenga disponibles para el programa o componente para el que se está desarrollando, adquiriendo, manteniendo o utilizando el producto (Código de Reglamentos Federales 36, Artículo 1194.4).

Gran parte depende de la definición de “disponibilidad”. ¿Contempla la ley el ejercicio de la facultad discrecional de los máximos responsables de la agencia, en la medida que cuenten con dicha facultad, para mover fondos entre unidades internas o categorías presupuestarias? ¿Exige incluso que un departamento o agencia pida una dotación presupuestaria complementaria para cumplir los requisitos de la ley? ¿La ley crea una situación en la que será más fácil que cumplan las agencias más grandes? Y en los casos de adquisiciones para toda la Administración o para varias agencias, ¿qué recursos disponibles de las agencias se tienen en cuenta o se valoran a la hora de determinar y adjudicar las cargas relativas de costes? Tal y como sugiere este grupo de preguntas, puede que las prácticas de presupuestación y rendición de cuentas de la Administración tengan un papel importante que desempeñar en el destino del Artículo 508.

Capítulo IV

Situación actual de la ejecución y puesta en práctica de la accesibilidad

En el presente capítulo examinaremos los recursos y procedimientos existentes para poner en práctica la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información por la Administración Federal y en ella. Conseguirlo se complica por el hecho de que el Artículo 255 es relativamente nuevo, y el Artículo 508 no entrará plenamente en vigor hasta el 21 de junio. Por lo tanto, los mecanismos y la experiencia de la puesta en práctica y ejecución de lo previsto en virtud de estos dos instrumentos legales son limitados. Con todo, como en todas las leyes se utilizan muchas de las mismas perspectivas (la asistencia técnica, los reglamentos, la recepción de reclamaciones y resolución), es posible obtener algunas conclusiones incluso al respecto de las leyes nuevas.

A. El contexto de la accesibilidad

¿Los planes y las actividades de la Administración reflejan los valores de inclusión?
¿Contienen disposiciones para garantizar que las personas con discapacidad tengan el mismo acceso que las demás personas a los servicios o a la contratación de la Administración electrónica? Dependiendo del punto de vista de cada uno, los esfuerzos de la Administración para utilizar la comunicación electrónica pueden considerarse suficientes o inadecuados. Por ejemplo, en el caso de los sitios web de la Administración, la Ley de Reducción de la Burocracia (*Paperwork Reduction Act*) y otras leyes y políticas han contribuido a su desarrollo y rápida proliferación. Según un estudio reciente, sólo el 15% de los sitios web de la Administración (estatal y federal) cumplen las normas de accesibilidad³⁹.

Las leyes y reglamentos que regulan nuestras vidas se encuentran entre las categorías más importantes de información de la Administración. Desde el punto de vista de la accesibilidad para las personas que utilizan los ordenadores (incluyendo las personas con discapacidad que tienen acceso a Internet), podemos disponer fácilmente de los reglamentos federales, publicados en el Registro Federal (*Federal Register*) y codificados en el Código de Reglamentos Federales (*Code of Federal Regulations*). Se incluyen los reglamentos que afectan a los tres instrumentos legales que aquí nos ocupan. Sin embargo, en lo que respecta a la autoridad inferior al reglamento, desde las orientaciones interpretativas hasta las resoluciones legales administrativas, la imagen de toda la Administración es más compleja. Evidentemente, en parte el problema es que las agencias varían en su capacidad o su celo a la hora de facilitar al público esta gama de materiales, aunque la tendencia se orienta claramente en la dirección de la publicación por Internet.

³⁹ Evaluación de la Administración Electrónica: Prestación del Servicio de Internet por la Administración Estatal y Federal: Administración Electrónica, Internet, Democracia y Prestación de Servicios por las Administraciones Estatal y Federal (*Assessing E-government: Internet Service Delivery by State and Federal Government: E-government, the Internet, Democracy and Service Delivery by State and Federal Governments*), por Darrell M. West (Brown University, 2000).

La revisión de los sitios web de las agencias más importantes en la ejecución y puesta en práctica de las tres leyes de derechos civiles de acceso a la información (el Departamento de Justicia, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales y la Comisión Federal de Comunicaciones) indica que la accesibilidad se ha institucionalizado como un elemento de sus prácticas informativas y divulgativas, y que la información que facilitan por Internet es accesible para los usuarios de ordenadores que tengan alguna discapacidad.

En lo que respecta a la presentación de estos sitios web, el sitio de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales contiene una excelente explicación de los motivos que subyacen a su política de accesibilidad⁴⁰; y la Comisión Federal de Comunicaciones, a través de su Oficina de Derechos Civiles, no sólo tiene una lista de servicios para quienes estén interesados en sus procedimientos y resoluciones relativos a la discapacidad, sino que también proporciona un portal a través del cual se pueden expresar comentarios sobre la accesibilidad de determinados documentos.

Pero los sitios web no constituyen toda la historia de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Un porcentaje significativo de las personas con discapacidad, como un gran número de estadounidenses en su conjunto, carecen de acceso a Internet. Según las conclusiones de un estudio desarrollado recientemente por el Departamento de Comercio, las personas con discapacidad sólo tienen la mitad de probabilidades que el resto de los estadounidenses de tener acceso a Internet⁴¹. Y los estadounidenses con discapacidad con antecedentes culturales diversos tienen un nivel de acceso a Internet incluso inferior. Esta disparidad tiene el potencial de ser más grave para las personas con discapacidad que para la población general. La mayoría de las personas que no tienen acceso a Internet pueden acudir a las bibliotecas para leer los reglamentos sin coste alguno. Pero esto no es tan sencillo para las personas con discapacidad que tengan que hacer frente a las barreras de transporte, de acceso físico, o de acceso a medios impresos. Además, como las bibliotecas hacen un uso aún mayor de los ordenadores, las personas con discapacidad encuentran en estos lugares públicos muchos de los problemas de acceso a la tecnología electrónica y de la información que afrontan en su hogar o en su trabajo.

En lo que respecta al acceso no informático, las agencias encargadas de velar por el cumplimiento de nuestras leyes de derechos civiles electrónicos (principalmente la División de Derechos de la Discapacidad del Departamento de Justicia, la Comisión Federal de Comunicaciones y la Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales) han hecho un gran trabajo para conseguir que sus propuestas, normas finales y otros documentos estén disponibles en formatos alternativos para las personas que los solicitan. Sin embargo, los informes puntuales de los consumidores sugieren que, en algunos casos, el tiempo de espera necesario para recibir estos documentos puede ser mayor de lo que consideran aceptable. Cuando se utilizan contratistas externos para elaborar o distribuir documentos, las agencias pueden o no contar con procedimientos para controlar el rendimiento, la puntualidad, el formato y las prácticas de atención al cliente que estos contratistas observan.

⁴⁰ www.eeoc.gov/style/about.html.

⁴¹ Caer por la red: Hacia la inclusión digital (*Falling Through the Net: Toward Digital Inclusion*), Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2000.

B. Contenidos de los documentos

1. Ley de Estadounidenses con Discapacidad (ADA)

La responsabilidad del cumplimiento de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad está dividida entre un mínimo de media docena de agencias federales, incluyendo la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales (Título I), el Departamento de Justicia (para la mayoría de las demandas al amparo del título II y todas las demandas al amparo del título III), el Departamento de Educación (para determinadas demandas que surgen en el sistema educativo público al amparo del título II), el Departamento de Transporte (respecto de las demandas al amparo del título II que se escapan del alcance del presente estudio), y la Comisión Federal de Comunicaciones (título IV).

En el informe publicado recientemente por el Consejo Nacional de Discapacidad sobre la ADA, titulado Promesas que cumplir: Una década de cumplimiento federal de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad (*Promises to Keep: A Decade of Federal Enforcement of the Americans with Disabilities Act*), se analizan detalladamente las prácticas de ejecución de todas estas agencias. No tenemos intención de duplicar la información, ni tampoco podemos añadir aquí información nueva a ese exhaustivo estudio. Lo que nos proponemos es señalar aquellos aspectos en los que el actual marco normativo y administrativo puede encontrarse perfectamente adaptado o necesitar cambios para afrontar de forma eficaz las cuestiones de acceso a la tecnología electrónica y de la información.

Aunque los propios documentos son accesibles, los reglamentos emitidos por las agencias que los ponen en práctica en sus respectivas esferas de responsabilidad contienen pocas o ningunas orientaciones o información sobre los derechos de acceso a la tecnología electrónica y de la información.

1.1 El Departamento de Justicia

Para ilustrar la falta de referencias actuales a las cuestiones de tecnología electrónica y de la información, desde su publicación hace casi una década no se han modificado los ejemplos que se aportan en los reglamentos del Título II y del Título III del Departamento de Justicia relativos a lo que constituyen ayudas y servicios auxiliares, y así sólo hacen referencia a algunas de las opciones tecnológicas más prominentes que se encontraban disponibles en aquel momento⁴². Puede que la próxima revisión de las Directrices de Accesibilidad de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad contribuya a actualizar los reglamentos⁴³ pero, actualmente, la ausencia de ejemplos informáticos o basados en la tecnología electrónica y de la información, y la falta de referencias a los requisitos que podrían ser aplicables sobre la tecnología electrónica y de la información, privan a los reglamentos del Departamento de Justicia de parte de la vitalidad y pertinencia que deberían tener.

⁴² Código de Reglamentos Federales 28, Artículos 35.104, 35.160 y 36.303.

⁴³ Revisión de las Directrices de Accesibilidad de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad y de la Ley de Barreras Arquitectónicas, que actualmente se encuentra disponible en Internet, en la dirección www.access-board.gov/ada-aba/status.htm.

En concreto, tal y como se ha indicado anteriormente en el Capítulo III, sección A. 3, resulta perturbador el hecho de que los reglamentos no incluyan ninguna orientación sobre la posición del Departamento en materia de la cobertura de Internet al amparo del Título III, porque sugiere la falta de voluntad del Departamento de Justicia para abordar este creciente campo de comercio electrónico, produce dudas sobre la validez de sus análisis o de su capacidad de hacer cumplir la ley en este campo, o refleja el miedo de que los tribunales no adopten la interpretación del Departamento. Como agencia responsable de hacer cumplir la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, el Departamento de Justicia es el mayor conocedor de su significado y lo normal sería que los tribunales lo utilizaran si sus interpretaciones de la ley fueran razonables. Si el Departamento considerara que el Título III cubre los espacios públicos que se prestan por Internet, esa decisión sería objeto de mucha más visibilidad y seguimiento del que tiene⁴⁴. Teniendo en cuenta la creciente importancia y el impacto de la transformación del comercio electrónico e Internet, consumidores, empresas y legisladores merecen y necesitan saber lo que las agencias encargadas del cumplimiento consideran que la ley espera de ellos.

En el Capítulo III, sección A.3, sugerimos que uno de los motivos por los que el Departamento de Justicia duda a la hora de articular una política de Internet al amparo del Título III podría haber sido la preocupación de que no existiera ningún medio objetivo para evaluar la accesibilidad de los sitios web. También sugerimos que la publicación de la norma final del Artículo 508 por la Plataforma de Acceso eliminaba sustancialmente este problema. Pero casi un año antes de la publicación de la norma final, el Departamento de Justicia desarrollaba y utilizaba sus propias listas de verificación de la accesibilidad de las páginas web y del software, que se distribuyeron a las agencias federales como parte de los cuestionarios autoevaluativos de accesibilidad electrónica a principios de 2000, y que se utilizaron como base para el informe titulado Tecnología de la información y personas con discapacidad: Estado actual de la accesibilidad federal (*Information Technology And People With Disabilities: The Current State Of Federal Accessibility*), publicado por el Departamento de Justicia en abril de 2000.

Como el Departamento de Justicia no quiso ser entrevistado para este estudio, no podemos ofrecer ninguna explicación autorizada sobre sus procesos y comunicaciones internas. Sin embargo, nos desanima saber que el Departamento contaba con unos estándares de accesibilidad a la web que consideraba suficientemente buenos como para utilizarlos en el proceso autoevaluativo del Artículo 508, pero no quería aplicarlos en ningún otro contexto a pesar de necesitarse desesperadamente y llevar tanto tiempo esperando una definición y aclaración del significado del acceso a Internet. El Departamento de Justicia aún tiene que proporcionar orientaciones relativas a la aplicación específica del Título III a Internet, aunque ahora tenga sus propias listas de verificación (derivadas de las directrices del sector privado

⁴⁴ Entre los estudios sobre la posibilidad de aplicación de la ADA a Internet se incluyen: ADA e Internet: ¿Deben ser accesibles los sitios web? (*ADA and the Internet: Must Websites Be Accessible?*) de Dana Whitehead McKee y Deborah T. Fleischaker, 33 Md. B. J. 34 (2000); o Aplicación de la ADA a Internet: Estándar de Accesibilidad a la Web (*Applying the ADA to the Internet: A Web Accessibility Standard*), de Cynthia D. Waddell, (1998), que actualmente se encuentra disponible en Internet, en la dirección www.icdri.org/applying_the_ada_to_the_internet.htm.

desarrollados por el Consorcio World Wide Web (W3C)⁴⁵ y las directrices paralelas del sector público elaboradas por la Plataforma de Acceso.

1.2 La Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales

En sus tres documentos principales para uso interno y público en materia del cumplimiento del Título I de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, la Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales reconoce el papel potencial de la “tecnología de la información” y de los “equipos de adaptación”, tanto en la presentación como en la investigación de las demandas por discriminación laboral. En su Formulario Informativo sobre Adaptaciones Razonables, utilizado por su personal para documentar los procedimientos y las conclusiones de sus investigaciones, el apartado 9 de su lista de verificación de cuestiones que se deben tratar se centra en si dicho equipo de adaptación ha sido pedido por el empleado⁴⁶. De igual forma, la principal orientación dirigida a los empresarios y emitida el 1 de marzo de 1999, les recuerda su obligación en materia de equipos de adaptación y tecnología de la información dentro del marco de las adaptaciones razonables⁴⁷.

Este uso del término “equipos de adaptación” indica un importante problema de nomenclatura asociado con la concienciación sobre accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. El término no se suele utilizar en otros contextos y en gran medida se ha visto sustituido por el término “tecnología de asistencia”, que entró en nuestro derecho a través de la Ley de Asistencia Tecnológica para las Personas con Discapacidad de 1988, y que posteriormente se adoptó en sucesivas enmiendas a los textos legales que rigen los principales programas de servicios por discapacidad, como en el caso de la Ley de Rehabilitación o de la Ley Educativa de Personas con Discapacidad⁴⁸.

Las conversaciones desarrolladas con el personal de la Comisión indican que la terminología que utilizan está perfectamente fundamentada en el campo de la discriminación laboral, y, además, que algunos términos, como “dispositivos de asistencia”, resultarían confusos para los profesionales de los recursos humanos, ya que considerarían que se refieren a los dispositivos personales (como los audífonos o las gafas), que la Ley de Estadounidenses con Discapacidad expresamente excusa al empresario de tener que proporcionar. Sin embargo, si queremos que alguna vez la creciente complejidad de cuestiones y conceptos de la accesibilidad de la tecnología

⁴⁵ Tecnología de la información y personas con discapacidad: El estado actual de la accesibilidad federal (*Information Technology and People with Disabilities: The Current State of Federal Accessibility*), presentado por el Fiscal General del Estado en abril de 2000. Incluye conclusiones basadas en el uso por parte del Departamento de su propia lista de verificación de accesibilidad a Internet para evaluar el rendimiento de otras agencias federales.

⁴⁶ Formulario Informativo sobre Adaptaciones Razonables, que actualmente se encuentra disponible en la dirección www.eeoc.gov/docs/eeocprocedures-form3.html.

⁴⁷ Orientaciones para el cumplimiento de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales: Adaptaciones razonables y gasto excesivo al amparo de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad (*EEOC Enforcement Guidance: Reasonable Accommodation and Undue Hardship under the Americans with Disabilities Act*) (1 de marzo de 1999). Orientación de política por Resolución Ejecutiva 13164: Establecimiento de procedimientos para facilitar la provisión de adaptaciones razonables (20 de octubre de 2000). Actualmente se encuentra en www.eeoc.gov/docs/accommodation_procedures.html.

⁴⁸ Ley Pública 102 – 569; Código de Estados Unidos, artículo 1401 (1).

electrónica y de la información permita el desarrollo de un consenso en materia de valores en la política, es necesario lograr una mayor uniformidad lingüística entre programas y leyes.

La forma en que funcionan las obligaciones de cumplimiento del Título I resulta mucho más problemática. En todos sus documentos y orientaciones para el cumplimiento, la Comisión deja claro que el hecho de que los empresarios tengan la obligación de proporcionar equipos de adaptación o tecnología de la información es cuestión de adaptaciones razonables y, como tales, se predica tras la petición o expresión de la necesidad por parte de un empleado. La Comisión no ha recordado jamás a los empresarios los posibles beneficios (incluyendo evitar demandas por discriminación y reducir los costes de adaptación) que podrían derivarse de prestar una atención temprana y sistemática a la adquisición de infraestructuras de tecnología electrónica y de la información que sean accesibles (equipos de oficina, redes internas, buscapersonas, etc.). La Comisión mantiene que, dado que la Ley de Estadounidenses con Discapacidad no exige estas medidas activas o de previsión por parte de los empresarios del sector privado, carece de autoridad para emitir este tipo de orientaciones. Pero la Comisión sí ofrece a los empresarios afectados una amplia gama de consejos sobre muchos temas, y fácilmente podría actualizar la cantidad y calidad de los consejos e información no vinculante que ofrece en materia de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información o de parte de sus esfuerzos formativos. La creciente importancia de la tecnología electrónica y de la información en el desarrollo de las “funciones esenciales” de tantos puestos de trabajo exige que la Comisión proporcione orientaciones a las comunidades de personas con discapacidad y de las empresas. En el Capítulo VI examinaremos la forma que debería asumir dicha orientación y la forma en que la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información es análoga a otras normas de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad que exigen a los empresarios que lleven procedimientos a la práctica, como protección frente a la discriminación antes de que tenga lugar.

Otro campo de preocupación se centra en la diferencia de las orientaciones de la Comisión entre las responsabilidades de los empleados del sector privado y los empresarios del sector público. Aunque la Comisión ha emitido una orientación centrada expresamente en el establecimiento de procedimientos de adaptaciones razonables por parte de los empresarios federales⁴⁹, aún tiene que llegar a alguna conclusión sobre las repercusiones del Artículo 508 para las demandas por discriminación laboral presentadas contra los empresarios federales a partir de lo previsto en el Artículo 501 de la Ley de Rehabilitación. En el Capítulo VI hacemos algunas recomendaciones sobre en qué medida la Comisión debería considerar que el cumplimiento o incumplimiento por parte de las agencias federales de lo previsto en el Artículo 508 constituye una prueba en los casos de discriminación laboral, y, además, valoramos otras cuestiones importantes que surgen a partir de la intersección de los Artículos 508 y 501.

La última cuestión se deriva de la documentación y recursos de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales. Aunque cada uno de los principales

⁴⁹ Orientación de política sobre Resolución Ejecutiva 13164: Establecimiento de procedimientos para facilitar la provisión de adaptaciones razonables (20 de octubre de 2000). Actualmente se encuentra disponible en la dirección www.eeoc.gov/docs/accommodation_procedures.html.

documentos informativos y preceptivos que hemos revisado contiene una lista de recursos de agencias u organizaciones que cuentan con los conocimientos oportunos sobre diversas cuestiones de adaptación, las listas de tecnologías de asistencia relacionadas con la cuestión de la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información es extremadamente limitada. La única organización que se menciona es la Sociedad de Ingeniería de Rehabilitación y Tecnología de Asistencia de Norteamérica (RESNA, a través de la cual la Comisión indica los proyectos que se pueden localizar basados en la Ley de Asistencia Tecnológica para las Personas con Discapacidad de 1998). Aunque RESNA representa un magnífico punto de partida para todas las consultas en materia de discapacidad y de tecnología, resulta especialmente llamativa la falta de recursos de asistencia técnica con un enfoque más concreto en la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. No hemos podido determinar ni la frecuencia ni la forma en que se actualizan dichas listas de recursos.

1.3 La Comisión Federal de Comunicaciones

Este informe no entra a detallar la implicación de la Comisión Federal de Comunicaciones en el cumplimiento de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad. La Comisión no tiene ninguna responsabilidad importante en materia de tecnología electrónica y de la información al amparo de los tres títulos de derechos civiles de la ley. Pero no queremos decir con esto que no tenga un importante papel en la puesta en práctica del Título IV a través de su certificación y supervisión de los sistemas de transmisión telefónica estatal, y a través de su papel de seguimiento en la resolución de las demandas presentadas en contra de estos servicios de transmisión cuando las autoridades del estado no son capaces de resolverlas de forma satisfactoria en un plazo de seis meses.

Algunos sistemas de transmisión pueden catalogarse como servicios de tecnología electrónica y de la información, y es probable que cada vez lo sean más a medida que vaya avanzando la tecnología necesaria para la puesta en práctica de estos sistemas.

2. Artículo 508

Aún quedan por redactarse la mayoría de los reglamentos necesarios para llevar el Artículo 508 a la práctica. Habrá más agencias federales implicadas en la puesta en práctica de esta nueva ley, cada una de ellas con sus propios reglamentos y cultura en materia de adquisiciones, que en el cumplimiento de cualquier otra norma legal anterior en materia de derechos de discapacidad salvo el Artículo 504. Sin embargo, se han publicado las directrices emitidas por la Plataforma de Acceso, junto con la Notificación de Promulgación Propuesta y la Norma Final que incorpora la disposiciones de la Plataforma de Acceso en el Reglamento Federal de Adquisiciones⁵⁰. A partir de aquí ya podemos prever algunas dificultades en la puesta en práctica de la accesibilidad. A pesar de que el presente informe no tiene por objeto convertirse en una guía para la puesta en práctica del Artículo 508, es necesario examinar las cuestiones que se presentan en las normas y reglamentos pertinentes por el profundo impacto que pueden tener sobre la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información cubierta por esta ley.

⁵⁰ Véase 66 FR 7165 – 68 (22 de enero de 2001), norma propuesta; y el Registro Federal (25 de abril de 2001, Caso del Reglamento de Adquisiciones Federales número 1999607), para la norma final.

Aunque los reglamentos emitidos por el Consejo Federal de Reglamentos sobre Adquisiciones determinan en gran medida la forma y el contenido de la puesta en práctica de la ley por cada una de las agencias, la gran variación de estilos, historiales, recursos y necesidades nos hace temer que algunos reglamentos podrían ser un reflejo imperfecto del mandato federal, resultado del examen realizado por la Plataforma de Acceso y el Consejo Federal de Reglamentos sobre Adquisiciones.

El proceso autoevaluativo de las agencias federales administrado por el Departamento de Justicia (véase la sección C del presente capítulo) podría ayudar a evitar este tipo de discrepancias, al poner de manifiesto todas las normas o prácticas de las agencias que difieren de las premisas de la ley. Pero si esto no ocurre, será necesario encontrar otras formas de revisar la perspectiva de cada una de las agencias federales ante el Artículo 508.

Hasta ahora no hemos encontrado nada en la puesta en práctica del Artículo 508 por parte de la Administración federal que dé muestras del grado de previsión o del nivel de toma de decisiones descentralizada que es necesario para que la política de accesibilidad de la ley tenga eficacia y sea coherente. En este sentido, encontramos uno de los problemas en lo referente a los procedimientos especificados en el Reglamento de Adquisición Federal (emitido el 25 de abril de 2001) para que las agencias presenten reclamaciones por carga excesiva. Según la ley, aunque las agencias tienen que documentar los motivos por los cuales un requisito en concreto resultaría una carga excesiva, y aunque tienen que conservar esta documentación en el archivo del contrato, no se dispone ningún sistema de control o supervisión de este tipo de justificaciones. No es necesario remitirlas a la Administración de Servicios Generales, ni tampoco hacerlas públicas, aunque el Reglamento de Adquisición Federal indique que están sometidas al escrutinio público según lo previsto en la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*).

Preocupa especialmente el hecho de que el reglamento aporte unas orientaciones adecuadas sobre el significado de lo que se considera carga económica excesiva. En su norma final, el Consejo Federal de Reglamentos sobre Adquisiciones (reaccionando a los comentarios efectuados en respuesta a la norma final propuesta) indica que la jurisprudencia y otras fuentes de autoridad elaboradas en virtud de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad para interpretar el concepto de carga excesiva son suficientes como para facilitar su aplicación al Artículo 508. El concepto de la carga excesiva ha sido aplicado sobre el Artículo 504 de la Ley de Rehabilitación, que ha servido de modelo para el uso legal de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, pero como el Artículo 504 implica cuestiones de adaptación individual, aún queda por estudiar la aplicación del principio de forma sistemática, tal y como exige el Artículo 508.

En este campo, la barrera para la accesibilidad surge a partir del uso del estándar de dificultad o gasto significativo. El gasto significativo o excesivo no se define en el reglamento más que en términos de superar los “recursos disponibles” de la “agencia o componente”. Si la determinación del coste excesivo no se convierte en parte integrante de los preceptos contables y las categorías presupuestarias utilizadas por la Administración federal, esta referencia a los “recursos disponibles” plantea más preguntas de las que responde. Por ejemplo, a la hora de determinar los recursos

disponibles de una agencia o del componente de una agencia, ¿se espera o se permite que el funcionario contratante o demandante tenga en consideración la práctica que la agencia tenga para reasignar fondos entre unidades o categorías presupuestarias? ¿Se espera que las agencias pidan permiso a la Oficina de Gestión y Presupuesto para aplicar las diversas excepciones y flexibilidades que tiene autoridad de conceder, o que pidan al Congreso la inclusión de una partida presupuestaria de accesibilidad en una petición complementaria o habitual del presupuesto anual?

Aunque las respuestas de algunas de estas preguntas pueden adivinarse fácilmente por analogía con otras políticas de adquisición establecidas, y aunque ningún reglamento puede prever todas las preguntas concebibles que pueden surgir en el día a día de la administración de la ley, la publicación de normas tan vagas como estas sobre tantos puntos clave sólo puede caracterizarse como una invitación a la confusión. Si se las deja improvisar, las agencias obrarán de buena fe, pero probablemente lo hagan consiguiendo un abanico de resultados carente de uniformidad.

3. Asistencia técnica y materiales formativos

El alcance de la información y de la asistencia técnica (incluyendo la distribución de materiales, responder a las preguntas y otras actividades) representa uno de los principales medios disponibles en virtud de los tres instrumentos legales para transmitir información sobre la ley y para maximizar el cumplimiento voluntario entre las entidades y sectores cubiertos. En cualquier área compleja y que cambie rápidamente, está justificado preocuparse por la eficacia de la asistencia técnica.

En el contexto de la tecnología electrónica y de la información, la asistencia técnica conlleva algunas cuestiones y complejidades específicas. La degradación de la información es un peligro constante pero, en este caso, podría correrse el riesgo de que se hiciera obsoleta. Por lo tanto, hacen falta mecanismos para garantizar que la asistencia técnica forme parte de la información legal y tecnológica más actualizada. Como los materiales formativos y de asistencia técnica pueden actualizarse mucho más rápidamente que los reglamentos, estos recursos soportan la mayor responsabilidad en cuanto a la puntualidad, especialmente en un área en que hay tecnología de última generación que suceden o reemplazan a las anteriores en ciclos de producción que cada vez son más cortos.

La perspectiva adoptada por el Departamento de Justicia en cuanto a la asistencia técnica relacionada con Internet, la informática de acceso público, y otras tecnologías electrónicas y de la información, vuelve a suponer un punto en controversia. Los recursos de asistencia técnica del Departamento para diversas audiencias no parecen resaltar ni el potencial de la tecnología electrónica y de la información a la hora de satisfacer los requisitos de la ley, ni los cambios legales o tecnológicos relativos al papel y potencial de tecnología electrónica y de la información.

En defensa de las agencias encargadas del cumplimiento obligatorio, los recursos de asistencia tecnológica pueden ser tan limitados que no siempre es posible facilitar información sobre determinados temas. Pero precisamente éste es el motivo para establecer prioridades. Precisamente porque los derechos de acceso a la tecnología electrónica y de la información son nuevos y no nos resultan familiares, es necesario que sean objeto de especial atención y elaboración.

Están empezando a aparecer los recursos de asistencia tecnológica para la puesta en práctica del Artículo 508. A través de la creación de un sitio web accesible y descentralizado, en la dirección www.section508.gov, y a través de contratos de asistencia tecnológica con organizaciones para lograr abarcar audiencias específicas, la Plataforma de Acceso, la Administración de Servicios Generales y otras organizaciones están marcando un punto de arranque que resulta muy alentador. Con todo, la revisión de los materiales generados hasta la fecha en virtud de estos contratos nos hace temer que quizá no se estén afrontando en su justa medida algunas cuestiones claves relativas a la tecnología electrónica y de la información. Una asistencia tecnológica eficaz según lo previsto en el Artículo 508 exige nuevos modelos y variaciones para los que puede que la Administración federal aún no se encuentre en condiciones de prestar o incluso de exigir.

Para entender esta situación, pensemos en una diferencia crucial existente entre la Ley de Estadounidenses con Discapacidad y el Artículo 508. Cuando una entidad cubierta por la ADA lleva a la práctica un elemento de accesibilidad, de adaptación razonable o un cambio en la política, la práctica o los procedimientos, normalmente la Administración federal no tiene la responsabilidad de explicar estas mejoras a los usuarios finales, ni tampoco de proporcionar la formación y el apoyo técnico necesario para garantizar que los usuarios finales puedan aprovecharse de la tecnología electrónica y de la información accesible. De igual forma, aparte de su papel como medio que facilita la comunicación entre el cliente de telecomunicaciones y el fabricante de equipos o proveedor de servicios, la Comisión Federal de Comunicaciones no tiene la responsabilidad de sentarse con el cliente para explicarle y mostrarle el funcionamiento de la tecnología accesible.

Por su parte, como las entidades que ponen en práctica la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en virtud de lo previsto en el Artículo 508 son propiamente agencias de la Administración federal, la asistencia tecnológica en este dominio tendrá que incluir tanto los medios para facultar a las agencias para que cumplan los requisitos de la ley, como los medios para facultar a los funcionarios federales y a los medios del público para utilizar la tecnología electrónica y de la información que se ha adquirido y puesto en práctica como resultado de dicho cumplimiento. Estas dos formas de asistencia tecnológica, a pesar de estar interrelacionadas, también son bastante distintas. Sólo podrán alcanzarse plenamente los objetivos del Artículo 508 prestando una atención equilibrada e integrada a las necesidades de las agencias y de los usuarios finales.

A partir de la revisión de los recursos de asistencia tecnológica desarrollados hasta la fecha en apoyo del Artículo 508, encontramos un cierto énfasis mayor sobre las cuestiones que rodean el cumplimiento de las agencias federales que sobre los problemas, prácticas y recursos necesarios para que el Artículo 508 funcione en el ámbito del usuario final. Este énfasis inicial es comprensible teniendo en cuenta los requisitos necesarios para llevar a la práctica una ley tan significativa y novedosa en un plazo de tiempo tan breve. Sin embargo, no se deben pasar por alto las necesidades paralelas de recursos humanos y técnicos del extremo del proceso, si no queremos que la falta de atención al alcance comunitario, la formación del público, y otras cuestiones claves relacionadas con la cadena de accesibilidad tengan como resultado una reducción del uso y apoyo comunitario de la tecnología electrónica y de la

información accesible. Tanto los amigos como los enemigos de la accesibilidad estarán deseosos de saber cuántas personas se valen de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información al amparo del Artículo 508. Una asistencia tecnológica apropiada desempeñará un papel crucial para determinar si la cifra es alta y si la respuesta es positiva.

4. Mantenimiento de registros

Como el acceso a la tecnología electrónica y de la información no ha sido jamás un objeto independiente del cumplimiento de los derechos civiles, contamos con pocos o ningún registro o sistema de mantenimiento de registros que puedan arrojar la luz necesaria sobre las cuestiones globales o los contextos en los que existen o es más probable que surjan los problemas de acceso a la información, o sobre las estrategias que han tenido más éxito en el cumplimiento y mejora del acceso a la tecnología electrónica y de la información. Los expedientes organizados en torno al tipo de discapacidad, naturaleza de la entidad sobre la que se reclama, la medida adoptada por la agencia responsable del cumplimiento obligatorio, la suma de dinero recuperada para las víctimas de la discriminación y otras categorías tradicionales, a pesar de ser muy valiosas, no son necesariamente suficientes como para satisfacer las necesidades del acceso a la tecnología electrónica y de la información.

Partiendo de las técnicas existentes de recogida de datos, de las categorías informativas y de los formatos de mantenimiento de expedientes, las agencias implicadas en la puesta en práctica de los tres instrumentos legales tienen potencialmente una oportunidad histórica, aunque limitada temporalmente, de afrontar las cuestiones de mantenimiento de registros y de recopilación de datos en formas nuevas que permitan detectar en un estadio temprano y resolver de forma inmediata los problemas, los éxitos y las necesidades en el área de la tecnología electrónica y de la información. Pueden perderse oportunidades irrecuperables si en los albores del Artículo 508 no prestamos atención al desarrollo de equipos de datos, técnicas de recogida de datos y estrategias para compartir información de forma eficaz y coordinar la información entre el creciente número de agencias implicadas en el cumplimiento obligatorio del Artículo 508. Más adelante, en el Capítulo VI, examinaremos los resultados concretos de estas innovaciones en el campo del mantenimiento de registros. Tanto la información sobre la gama y la cantidad de productos y contratos modificados por la aplicación del Artículo 508, como los costes y los beneficios del proceso del Artículo 508 que se perciban para cada agencia, las dificultades experimentadas por las agencias en el cumplimiento de la ley y la obtención de orientaciones autorizadas sobre su interpretación, el número de empleados y miembros del público que se valgan de la ley, o las técnicas utilizadas para concienciar y formar sobre el uso de tecnología electrónica y de la información accesible serán elementos críticos del proceso de mantenimiento de registros de todas las agencias, que contribuirán a elaborar el tipo de base de conocimiento que no sólo informa sino también persuade a los legisladores públicos sobre las opciones y el orden de trabajo que seguir. Entre otras cosas, esta información debería mejorar en gran medida la profundidad de los informes bienales que el fiscal general tiene que presentar al Presidente y al Congreso⁵¹.

⁵¹ Artículo 508 (d).

C. Nuevas formas de documentación

1. Autoevaluaciones de las agencias

La autoevaluación y el autoexamen no son conceptos nuevos en la legislación en materia de derechos civiles. La autoevaluación ya era una herramienta importante prevista en la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, especialmente para las entidades cubiertas por el Título II, y potencialmente tiene un considerable valor como forma de prever problemas y conseguir el cumplimiento. Sin embargo, el autoexamen previsto en la ADA era una cuestión fundamentalmente interna y privada. El Artículo 508 lleva la autoevaluación a un nuevo nivel de visibilidad e importancia.

Según este instrumento legal, “el responsable máximo de cada departamento o agencia federal deberá evaluar en qué medida la tecnología electrónica y de la información del departamento o agencia es accesible o utilizable por las personas con discapacidad en contraste con el acceso y el uso de la tecnología por personas sin discapacidad...”⁵². La norma legal también dispone que el fiscal general debe presentar un informe bienal ante el Presidente y el Congreso incluyendo información y recomendaciones sobre el Artículo 508.

Para llevar a la práctica el proceso de información por agencia, el Departamento de Justicia ha adoptado un formato de cuestionario (de encuesta) que cada agencia administra por sí misma. El primer informe sobre estas encuestas fue emitido en abril de 2000⁵³, y los cuestionarios de este año fueron enviados el 18 de enero⁵⁴.

Estos cuestionarios, dependiendo de la forma en que se utilicen, pueden tener un enorme valor por sí mismos, y también pueden poner de manifiesto una forma nueva y dinámica de controlar el cumplimiento de los derechos civiles en otros contextos de múltiples agencias. La forma en que se utilicen estos cuestionarios y que las agencias informantes se sientan libres de ser sinceras quedará determinado por el hecho de que las agencias experimenten que el proceso está diseñado para ayudarlas o para señalar sus errores y hacer públicos sus defectos.

Las entrevistas con los participantes en el proceso de puesta en práctica del Artículo 508 sugieren un alto nivel de compromiso y entusiasmo dentro del servicio federal. En estas circunstancias, creemos que hasta la fecha los cuestionarios han sido recibidos positivamente por muchas agencias. Pero puede que estas actitudes receptivas cambien cuando lleguemos al momento en que el cumplimiento ya no sea una cuestión futura, cuando la lentitud a la hora de conseguir la accesibilidad de los sitios web o a la hora de establecer los procedimientos internos sobre los que interrogan los cuestionarios se convierta en una infracción continua de la ley, en lugar de ser un incumplimiento en potencia. En el Capítulo VI sugeriremos algunas estrategias para hacer un uso positivo y efectuar el seguimiento con la asistencia tecnológica apropiada de los incumplimientos o demoras que los cuestionarios revelen.

⁵² Artículo 508 (c).

⁵³ Véase la nota 47 incluida anteriormente.

⁵⁴ Cuestionario Autoevaluativo para los Funcionarios de la Agencia Designados, Artículo 508.

Tenemos que hacer otra advertencia sobre este procedimiento de autoevaluación. Aunque el informe refleja que el personal del departamento marcó varias respuestas, no existe ningún procedimiento sistemático para efectuar un control independiente de estos informes. Siempre se corre el peligro de que las agencias y los funcionarios sean demasiado optimistas sobre el éxito de sus esfuerzos de accesibilidad, o de que como hay factores subjetivos en el proceso de información, las agencias utilicen estándares distintos a la hora de responder a algunas preguntas.

2. Informes de control del mercado

El informe de control del mercado es otra forma de documentación que puede ser útil para evaluar en términos generales el progreso hacia la accesibilidad. La Plataforma de Acceso desarrolló este formato informativo como medio de controlar el progreso efectuado por el sector de las telecomunicaciones para cumplir los objetivos del Artículo 255⁵⁵. Según las entrevistas con el personal de la Plataforma de Acceso y la Comisión Federal de Comunicaciones, no es seguro que se siga utilizando, pero merece la pena explorar el mecanismo y su posible adaptación a otros esfuerzos generales para rastrear el progreso hacia la accesibilidad entre diversos sectores industriales o líneas de productos. El Informe de Control del Mercado permite identificar los sectores industriales o las líneas de producto en las que el progreso no es tan rápido como se esperaba. En tal caso se pueden utilizar los recursos para encontrar los motivos y desarrollar perspectivas que sean útiles para acelerar el ritmo de progreso. De nuevo, manteniendo la perspectiva general de las agencias encargadas de la puesta en práctica del Artículo 255 (la Plataforma de Acceso y la Comisión Federal de Comunicaciones), no se pretende sancionar. Lo que se pretende es encontrar métodos y posibilidades de asociación que puedan contribuir de forma constructiva a los objetivos de las partes.

D. Prácticas y cultura de la agencia

Tal y como expresa claramente el estudio de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad realizado por el Consejo Nacional de Discapacidad, las agencias encargadas de su cumplimiento presentan grandes diferencias en cuanto a los aspectos de su puesta en práctica de la ley. Incluso dentro de la misma agencia, los componentes administrativos muestran diferencias en muchos aspectos de la perspectiva adoptada. Por este motivo, nuestro estudio de los esfuerzos de puesta en práctica de la tecnología electrónica y de la información hasta la fecha tiene que incluir las prácticas y las actividades de las agencias de derechos civiles que se derivan tanto de la costumbre y del uso como de los reglamentos escritos o de la legislación pertinente.

1. Resolución de casos

A nadie le gustaría vivir en un mundo en el que las agencias encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos civiles consideraran que su misión exclusiva es la identificación de malhechores, o que adoptaran un talante inquisitorial. Pero las

⁵⁵ Plataforma de Acceso y Comisión Federal de Comunicaciones, Informe de Control del Mercado sobre Telecomunicaciones Accesibles (que actualmente se encuentra disponible en Internet, en la dirección www.access-board.gov/telecomm/marketrep/index.htm).

limitaciones de los recursos disponibles para el cumplimiento, junto con la necesidad de establecer prioridades, exigen que se efectúe algún esfuerzo activo para identificar y afrontar aquellos problemas que tengan una mayor gravedad. Por lo tanto, la resolución de casos es un componente indispensable de cualquier programa eficaz encaminado a conseguir el cumplimiento legal de los derechos civiles, del mismo modo que siempre lo ha sido en referencia a todas las leyes orientadas al bien público. Desde las inspecciones de salud pública de los restaurantes, hasta la patrulla policial de las autopistas donde se suele superar la velocidad permitida, la resolución de casos es un componente necesario de todas nuestras instituciones legales.

La resolución de casos puede ser más sencilla y se puede aprovechar mucho más en el campo de la tecnología electrónica y de la información que en muchos otros contextos. Con frecuencia, las cuestiones del acceso a la tecnología electrónica y de la información se derivarán de las tendencias nacionales del diseño tecnológico, como el uso de las pantallas sensibles al tacto, que tienen un impacto sobre un gran grupo de personas. Aunque muchos casos tradicionales de discriminación giran en torno a patrones de hechos muy controvertidos e individualizados, las cuestiones que dan lugar a los casos en materia de tecnología electrónica y de la información serán mucho más claras, por no decir que serán mucho más fáciles de resolver. Por estos motivos, se puede aprovechar muchísimo la identificación y búsqueda de casos clave en materia de tecnología electrónica y de la información, que redundarán en beneficio de grandes cantidades de personas y harán que la inversión en la resolución de casos de tecnología electrónica y de la información sea un compromiso muy rentable que precisa poco tiempo y recursos.

Por ejemplo, si el último lanzamiento de un importante navegador de Internet es inaccesible para los lectores de pantalla, o si un importante sitio web público o privado se ha hecho inaccesible para algún subgrupo de usuarios con discapacidad, es probable que su impacto no se vea confinado a una persona, o incluso a unas pocas personas. Aunque el tiempo y el esfuerzo invertido por la agencia encargada de velar por el cumplimiento para desarrollar el caso puede que no sea mayor del necesario para diseñar otros tipos de casos, si se presta atención al problema puede obtenerse un beneficio directo para grandes grupos de personas.

Anteriormente ya se habían elaborado importantes casos nacionales sobre derechos civiles en virtud de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad en contra de cadenas de alquiler de coches, entre otros, pero la resolución de estos casos, aunque frecuentemente implica sanciones civiles e indemnización por daños y perjuicios, normalmente se suele centrar en la futura modificación de políticas o procedimientos, o en fortalecer la supervisión de los directivos y la actualización de la formación. En las relativamente escasas resoluciones que afectan a la tecnología, el tipo de equipo implicado suele ser una tecnología de asistencia añadida, como los mandos manuales para los coches de alquiler. No existe ningún caso que se haya resuelto obligando al demandado a desarrollar investigación y desarrollo, ni a retroajustar una tecnología electrónica y de la información ya existente.

En los tipos más importantes y previsibles de tecnología electrónica y de la información, los demandados pueden tener muchas más posibilidades y puede que sea mucho más difícil de encontrar el posible término medio necesario para alcanzar una

resolución. Evidentemente, siempre existe el riesgo de que la resolución de casos importantes produzca una resistencia mayor, especialmente por parte de productores y proveedores de tecnología electrónica y de la información grandes y poderosos, que incluso pueden recurrir a la presión política o de los medios de comunicación.

Con independencia de cuál sea la resolución, es probable que los casos de tecnología electrónica y de la información con implicaciones nacionales conlleven complejidades técnicas con las que antes los litigantes no habían tenido que enfrentarse. De hecho, puede haber más partes implicadas. En la demanda prototípica al amparo de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad contra una cadena hotelera, lo normal es que los demandados sean la cadena, uno o varios de sus franquiciados, y probablemente una firma de arquitectos. Sin embargo, con los modernos sistemas interconectados de tecnología electrónica y de la información, puede que la determinación de responsabilidades, por no hablar de la adjudicación de costes y reparaciones, incluyendo el retroajuste, que puede resultar especialmente caro, resulte especialmente contencioso y difícil. La negociación entre los abogados y los bancos en torno a la accesibilidad de los cajeros automáticos de que hablábamos en el Capítulo III, Sección A.3, ejemplifica esta posibilidad. Algunos bancos alegaban que su capacidad de producir máquinas accesibles se encontraba controlada por las decisiones de diseño efectuadas por los fabricantes de las máquinas. Por su parte, los fabricantes argumentaban que podían hacer y harían lo que sus clientes quisieran, pero afirmaron que jamás se les había pedido que incorporaran elementos de accesibilidad, como por ejemplo discurso oral. Además, surgieron disputas sobre si las soluciones eran de hardware o de software y sobre el papel de los proveedores de servicios de telecomunicaciones (las compañías telefónicas) cuyas redes mantenían las máquinas en contacto con una serie de ordenadores centrales.

En general, las agencias no suelen formalizar la perspectiva que adoptan en cuanto a la resolución de los casos. Por ese motivo, es posible que surjan desacuerdos en cuanto a la perspectiva que la agencia adopta, o sobre los objetivos –cantidad de casos, volumen, posibilidad de éxito, fondos recuperados para los demandantes, sectores importantes que se notifican– que la agencia encargada de velar por el cumplimiento pretende alcanzar. Se tiene la impresión generalizada de que las agencias encargadas de velar por el cumplimiento no se han mostrado agresivas en la resolución o presentación de casos importantes al amparo de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad.

En lo que respecta a la perspectiva adoptada por la Comisión Federal de Comunicaciones ante la resolución de casos y la estrategia de litigio al amparo del Artículo 255, las declaraciones de la Comisión, complementadas por las entrevistas, indican que su estrategia consiste inicialmente en intentar resolver las demandas fomentando el diálogo entre el usuario final y el fabricante o vendedor. La Comisión ha indicado que tiene intención de utilizar más las demandas que las resoluciones de los casos para determinar los problemas que existen. La preocupación ahora se centra en lo que hará la Comisión si descubre, o cuando descubra, un producto o servicio problemático a través del proceso de reclamación del consumidor.

En este sentido, el Artículo 255 puede convertirse en rehén de cambios filosóficos más amplios en la actitud general que la Comisión Federal de Comunicaciones adopta

frente al cumplimiento de la ley y la intervención en la economía de mercado. La Comisión ha manifestado en varias ocasiones su oposición a ser activista o intervencionista. Por lo tanto, aunque el compromiso de la Comisión con la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información sigue siendo alto, puede que los modelos tradicionales para obligar su cumplimiento desempeñen un papel inferior en su estrategia de puesta en práctica.

El Artículo 255 marcó un nuevo escenario para la implicación de la Comisión Federal de Comunicaciones en los derechos civiles. Por supuesto, la Comisión, al igual que otras agencias normativas federales, anteriormente era responsable de sus propias prácticas internas y de hacer cumplir los requisitos no discriminatorios aplicables a las entidades que regulaba. Pero con el Artículo 255, la Comisión pasó a ser responsable de una nueva dimensión del cumplimiento de los derechos civiles que carecía de paralelismos en la legislación o en la experiencia de otras agencias. Si la Comisión considerara que el Artículo 255 es un ejemplo del activismo y de la afirmación normativa a la que filosóficamente se opone, esta importante protección de los derechos civiles podría verse atrapada en una red de liberalización normativa que en realidad no es su sitio.

El Artículo 508 presenta una imagen completamente distinta en lo que respecta a la estrategia de litigio. En otros contextos de derechos civiles, la Administración puede verse implicada tanto al plantear una demanda como en forma de interviniente. Según lo previsto en la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, prácticamente no habría ninguna ocasión para que la Administración fuera demandante o demandado. En contraste, si se presenta una reclamación o una demanda administrativa al amparo del Artículo 508, la Administración federal, bien en su conjunto, bien en forma de uno de sus departamentos o agencias, por definición es el demandado. Esta situación elimina fundamentalmente el uso de muchos mecanismos establecidos para influir sobre la dirección de la ley o para utilizar la posición en litigio como forma de establecer o influir la política pública.

Cuando los casos contra la Administración federal llegan a los tribunales, la agencia demandada suele estar representada por el Departamento de Justicia, cuya tarea consiste en defender a la Administración en contra de las demandas por actividad ilícita y, por supuesto, protegerla contra la exposición a responsabilidad económica o contra las sentencias que puedan limitar su libertad de acción o contradecir sus objetivos de política. A la Administración no le gusta admitir que ha obrado mal ni reconocer su responsabilidad, ni desde el punto de vista de las relaciones públicas, ni desde el punto de vista legal. Pero pueden aparecer graves tensiones estructurales cuando el mismo Departamento de Justicia que es llamado para representar a una agencia en una demanda fundamentada en el Artículo 508 tenga conocimiento, a través del cuestionario de autoevaluación de la agencia, de que ésta incumple la ley. Todos los que abogan por esta nueva ley están preocupados por la forma en que el Departamento de Justicia vaya a desempeñar esta doble responsabilidad que asume en virtud del Artículo 508.

El papel de la Administración como demandado también evita que obre como amigo del tribunal presentando informes. Esto priva a la Administración de una herramienta

tradicional utilizada para hacer su contribución al debate de política pública que rodea la resolución de algunas cuestiones claves.

2. Mediación

Las agencias encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, al tener que afrontar acumulaciones de casos y reconocer que el litigio, a pesar de que a veces sea necesario, en cierto sentido representa un fracaso, siguen el mandato de la ley y han hecho lo posible por desarrollar y utilizar técnicas alternativas para la resolución de disputas, incluyendo la mediación. En este sentido, se han dedicado recursos para formar mediadores en los requisitos de la ley y cuestiones relacionadas. Por ejemplo, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales, incluye la formación de mediadores en su actual plan estratégico para cinco años⁵⁶.

Dependiendo de la forma en que cada agencia aborde la cuestión, la extensión de la mediación al contexto de la tecnología electrónica y de la información planteará problemas que normalmente no se encuentran en otros contextos. Entre las preguntas que se plantean en torno al uso de la mediación en la tecnología electrónica y de la información es si una mediación eficaz en estos casos da por hecho la existencia o disponibilidad de un conocimiento técnico experto, normalmente muy especializado. Si no contamos con estos recursos puede que sea difícil o imposible que un mediador valore los hechos de las demandas para poder tener una idea realista de la solución que pueda ser posible tecnológicamente, o para saber cuánto podría costar.

En una entrevista, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales indicó que sus mediadores contractuales y autónomos están perfectamente formados y cuentan con experiencia en técnicas de resolución alternativa de disputas, en los requisitos de las leyes aplicables en materia de igualdad de oportunidades, y en las técnicas de mediación. La Comisión no cree que sea necesario tener un conocimiento técnico especializado para que la mediación sea eficaz, porque el papel del mediador no consiste en determinar lo que las partes hayan hecho bien o mal.

Nuestro estudio no ha podido determinar si existe alguna agencia encargada de velar por el cumplimiento de los derechos civiles que actualmente esté buscando o utilizando los servicios de mediadores o un conocimiento especial en materia de tecnología electrónica y de la información o un conocimiento tecnológico relacionado. En todo caso, la contratación de mediadores objetivos que tengan el conocimiento necesario exigirá creatividad e ir más allá de los recursos tradicionales. En el Capítulo VI recomendaremos algunas medidas que las agencias encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes podrían utilizar implicando a los usuarios con discapacidad en su proceso de puesta en práctica de la tecnología electrónica y de la información. Se debería explorar la posibilidad de que el sector y las empresas acepten como mediadores a personas cuyas experiencia deriva fundamentalmente del uso de tecnología electrónica y de la información.

⁵⁶ Plan Estratégico, que actualmente se encuentra disponible en Internet, en la dirección: www.eeoc.gov/plan/single.html.

3. Procedimiento de reclamación

Es fundamental contar con un procedimiento eficaz de reclamación para hacer cumplir la estructura de derechos civiles. A pesar de nuestros esfuerzos para garantizar una cooperación voluntaria y que la ley se cumpla, deben existir mecanismos disponibles para resolver de forma inmediata y justa aquellas disputas que no puedan evitarse o resolverse mediante negociación.

No nos ocuparemos aquí del procedimiento de reclamación previsto por la Ley de Estadounidenses con Discapacidad. El informe sobre esta ley elaborado por el Consejo Nacional de Discapacidad trata dicho procedimiento. Sin embargo, es particularmente crucial que examinemos los procedimientos de reclamación adoptados en virtud de los Artículos 255 y 508 porque las decisiones tomadas sobre estos procedimientos en esta fase temprana pueden afectar de forma significativa al modo en que la ley funcione y, lo que es quizá igualmente importante, a la forma en que el público la perciba.

3.1 Artículo 255

La Comisión Federal de Comunicaciones ha establecido un sistema por el cual se presentan reclamaciones extraoficiales ante la Oficina de Derechos de la Discapacidad, mientras que la Oficina encargada de velar por el Cumplimiento gestiona las reclamaciones oficiales. Además, la Comisión puede adoptar acciones reparadoras de motu proprio, o aplicar sanciones a los proveedores de servicios de telecomunicaciones o a los fabricantes de equipos que proceda.

Como la Comisión Federal de Comunicaciones inicialmente se pone en contacto con el demandado en el momento en que recibe una demanda, es probable que las propias partes faciliten gran parte de la información que la agencia de otro modo podría obtener mediante la investigación del caso. Aún no sabemos lo que ocurrirá si con el diálogo entre las partes no se consigue una resolución, o si no se logra resolver la disputa surgida por los hechos del caso o por el potencial de la tecnología. La Comisión puede utilizar cualquiera de las técnicas de investigación o recogida de información que la ley le permita para la resolución de las demandas basadas en el Artículo 255. Así mismo, la Comisión cuenta con una amplia facultad discrecional en cuanto a las reparaciones y medidas para el cumplimiento de que dispone en caso de que un fabricante o proveedor de servicios claramente incumpla o haga caso omiso de la ley.

Tal y como se ha sugerido anteriormente, sólo el tiempo nos dirá la forma en que la Comisión decida hacer ejercicio de su autoridad. Evidentemente surge un problema al dejar que gran parte de la recopilación y presentación de pruebas se deje en manos de las partes. Si la Comisión confía en las partes, dependerá de su habilidad de evaluar plenamente y con precisión los hechos pertinentes. Difícilmente podrá equipararse un consumidor aislado y una gran compañía de telecomunicaciones como contendientes igualmente informados. Una compañía que dice a un cliente que no existe ninguna solución tecnológica para un determinado problema de acceso bien podría extraer del cliente una expresión de satisfacción con el proceso, pero si la Comisión u otro tercero desinteresado e informado no efectúa una revisión independiente, no puede haber ninguna garantía de que la resolución alcanzada por las partes (y transmitida a la Comisión) sea de hecho la única solución posible o incluso la mejor solución posible.

Hay otro campo en el que puede no ser adecuado dejar la resolución en manos de las partes: en aquellas demandas en las que están implicados conjuntamente los fabricantes de equipos y los proveedores de servicios. Si la Comisión no participa, el usuario medio no tiene muchas esperanzas de llegar a la verdad en aquellas situaciones en las que el fabricante y el proveedor de servicios aleguen respectivamente que el otro es responsable del problema o está mejor capacitado para proporcionar una solución. Es la misma idea que cuando un paciente sin formación médica tenga que decidir qué diagnóstico especializado aceptar cuando difieren completamente en la causa y el tratamiento de la enfermedad.

3.2 Artículo 508

Con el Artículo 508 volvemos a afrontar una situación de procedimiento de reclamación completamente distinta y algo novedosa. Tal y como hemos sugerido anteriormente, una agencia contra la cual se haya presentado una demanda basada en el Artículo 508 desempeñará el doble papel de demandado y jurado. En 25 años se ha desarrollado y refinado el mecanismo para hacerlo en virtud de lo previsto en el Artículo 504 de la Ley de Rehabilitación. Pero es probable que surjan nuevas complejidades en la adaptación al asunto y condiciones del Artículo 508 del proceso de gestión de demandas al amparo del Artículo 504.

El Artículo 508 es revolucionario en cuanto a que proporciona el derecho de presentar demandas y el potencial de obtener reparación cuando los funcionarios federales o los miembros del público aleguen que se ha infringido la ley. La norma jurídica dispone que las agencias federales afectadas adapten sus procesos de gestión de reclamaciones al amparo del Artículo 504 para utilizarlos en virtud del Artículo 508. La norma dispone lo siguiente:

Las demandas presentadas en virtud del párrafo (1) deberá presentarse ante el departamento o agencia federal que presuntamente sea incumplidor. El departamento o agencia federal que reciba la demanda deberá aplicar los procedimientos de reclamación establecidos para poner en práctica el Artículo 504 con el objeto de resolver las alegaciones de discriminación en un programa o actividad desarrollado en el ámbito federal⁵⁷.

Al obligar a las agencias a seguir el modelo de los procedimientos en virtud del Artículo 504 para conformar sus procedimientos al amparo del Artículo 508, aparentemente la ley les da a elegir. Pueden desarrollar un sistema desde cero que se asemeje o utilice el modelo del 504, o utilizar los sistemas basados en el Artículo 504 para gestionar las demandas basadas en el Artículo 508. Con todo, como ya hemos dicho, estas similitudes procedimentales entre las normas jurídicas antiguas y las nuevas no debe difuminar las importantes diferencias que existen en la forma de funcionamiento del proceso de reclamación.

Las siguientes preguntas sobre el Artículo 508 resaltan estas diferencias. En primer lugar, la ley no aclara exactamente qué infracciones del Artículo 508 puede desafiar

⁵⁷ Véase el Artículo 508 (f) (2). El párrafo (3) explica las normas que rigen las acciones civiles en los tribunales en virtud del Artículo 508.

un funcionario federal o un miembro del público. Por ejemplo, ¿el demandante puede poner en tela de juicio la puesta en práctica de un contrato de adquisición basándose en que incumple, o la agencia contratante incumple, lo previsto en el Artículo 508? De ser así, ¿la agencia o un tribunal puede ordenar de forma retroactiva que el contrato sea modificado o declarado nulo?

Con independencia de las posibles respuestas que los tribunales ofrezcan para este tipo de preguntas, lo que nos preocupa de forma más inmediata es que los coordinadores del Artículo 508 de la agencia y los jueces de los tribunales administrativos pueden encontrarse revisando unas resoluciones muy técnicas adoptadas por funcionarios coordinados con un conocimiento y una experiencia muy distinta. Incluso en el caso de que no se les llame para adoptar una resolución sobre si la carga excesiva alegada por sus colegas es suficiente, o sobre otras decisiones importantes, estos funcionarios seguirán teniendo que decidir si la tecnología electrónica y de la información es accesible, y en concreto si cumple los requisitos del reglamento de adquisición federal. Esa decisión también puede ser técnica e implica la necesidad de contar con unos recursos y una experiencia que no es muy probable que posean las personas que tengan que tomar la decisión, y que se pueden obtener más fácilmente de los mismos funcionarios que toman las decisiones subyacentes de adquisición o diseño.

La última cuestión a este respecto está relacionada con lo que podríamos denominar la disposición legal del recurso. La ley dispone medidas alternativas para facilitar el acceso a la información cuando no sea posible la accesibilidad o la compatibilidad. En aquellos casos en los que las agencias sepan por anticipado que una adquisición creará o tendrá como resultado la inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, la agencia debería igualmente planear con antelación dichas medidas alternativas. Si no se hace, la persona que resuelva las reclamaciones del Artículo 508 podría verse forzada a tener que inventar remedios *ad hoc*, cosa que podría crear exigencias en otros sectores de la agencia, que dichos funcionarios habitualmente no se encuentran en situación de solicitar.

Es probable que las agencias no reciban muchas orientaciones sobre lo que determina que una medida alternativa sea adecuada en el contexto del Artículo 508. En ausencia de dichas orientaciones, la jurisprudencia y la experiencia acumulada en virtud del Artículo 504 representará la mejor fuente de información sobre este punto. Pero, de nuevo, el entorno tecnológico hace que la cuestión de lo que es una adaptación adecuada tenga ciertas complejidades que son muy novedosas para quienes tendrán que resolverlo.

Al tener que hacer frente a esta cuestión de qué constituye una medida alternativa aceptable, las personas que tengan que resolver las disputas pueden recurrir fácilmente a la jurisprudencia formada en torno al Artículo 504. En tal caso, la accesibilidad del programa probablemente representaría el estándar fundamental apropiado. Pero, tal y como se ha indicado anteriormente, puede que de hecho no sea el estándar aplicable. Las personas encargadas de resolver las demandas al amparo del Artículo 504 y los planificadores de las agencias deben recordar que el Artículo 508 sólo está relacionado con el 504 en lo que respecta a los derechos y reparaciones previstos en virtud del Artículo 504. Incluso si los procedimientos y las reparaciones disponibles en virtud de las dos normas jurídicas fueran los mismos, el estándar sustantivo para el

cumplimiento del Artículo 508 puede ser más alto que la accesibilidad del programa, porque la piedra angular o el estándar del 508 es su capacidad de comparación. El Artículo 508 habla en términos de acceso comparable a la información para las personas con y sin discapacidad. En este sentido, la norma jurídica dispone:

A la hora de desarrollar, adquirir, mantener o utilizar tecnología electrónica y de la información, cada departamento o agencia federal ...deberá garantizar, salvo que se imponga una carga excesiva sobre el departamento o agencia, que la tecnología electrónica y de la información, con independencia del tipo de medio de la tecnología, permite: (i) que las personas con discapacidad que sean funcionarios federales tengan un acceso y uso de la información y los datos que sea comparable al acceso y uso de lo información y los datos de los funcionarios federales que no sean personas con discapacidad; y (ii) que las personas con discapacidad que sean miembros del público que busquen información o servicios ...tengan un acceso y uso de la información y los datos que sea comparable al acceso y uso de la información y los datos de los miembros del público que no sean personas con discapacidad⁵⁸.

De esta forma, puede que una adaptación satisfaga los requisitos del Artículo 504 al proporcionar accesibilidad al programa, pero no satisfacer los del 508 porque no ofrece un acceso a la información que sea verdaderamente comparable para la persona con discapacidad.

Nada de lo contenido en el Artículo 508 sugiere en forma alguna que el estándar de acceso comparable deje de aplicarse cuando una agencia tenga que recurrir a métodos alternativos. Teniendo en cuenta el abanico prácticamente ilimitado de alternativas que pueden estar disponibles en diversas situaciones, la cuestión de lo que significa el ser comparable cobra una grandísima importancia. En el Capítulo VI sugeriremos un test de la capacidad de comparación en tres partes que las agencias pueden encontrar útil y que puede que quieran incorporar a sus planes para gestionar las reclamaciones al amparo del Artículo 508.

Aparte de las demandas de funcionarios o miembros del público, es probable que las agencias tengan que hacer frente a otro tipo de desafío legal que no les resulta familiar al amparo del Artículo 508. Aunque los desafíos legales para la adjudicación de los contratos de adquisición no son nuevos, es probable que su número se incremente y que el Artículo 508 cambie su carácter. Por consiguiente, a la hora de planificar su vida en lo que respecta al Artículo 508, las agencias deben tener presente la probabilidad de que surjan disputas sobre si las licitaciones se ajustan o no a lo previsto en los requisitos, y que se ponga en tela de juicio la adjudicación de los contratos.

En un sentido, la idea de que los licitadores compitan por la accesibilidad supone una perspectiva muy atractiva. Pero en otro nivel, esta perspectiva puede introducir demoras, incertidumbre, y dificultades de todo tipo en el proceso de adquisición. Aún

⁵⁸ Artículo 508 (a) (1) (A).

no sabemos qué grado de importancia que se dará al cumplimiento del Artículo 508 a la hora de hacer la valoración general de los bienes y servicios que se ofrezcan a la Administración. No sabemos lo que ocurrirá si el licitador “A” cumple mejor los requisitos del Artículo 508 pero el licitador “B” presenta una propuesta que es significativamente superior en otros aspectos. En caso de que ninguna oferta cumpla todas las especificaciones del contrato (incluyendo el cumplimiento del Artículo 508), la respuesta lógica será volver a licitar la adquisición, pero puede que las agencias se muestren reacias y que los licitadores se resistan a hacerlo.

Éstas y otras cuestiones, la mayoría de las cuales no se pueden responder completamente haciendo referencia a la ley existente en materia de adquisiciones, no forman necesariamente parte de los actuales esfuerzos o razonamientos de las agencias en materia de accesibilidad, pero pronto tendrán que serlo.

E. Planificación estratégica

La mayoría de las cuestiones de planificación que se describen en la sección D son administrativas o de gestión. No alcanzan el nivel de lo estratégico. La planificación estratégica de más alto nivel y largo alcance también tendrá que tener en consideración el Artículo 508 para formar parte del tejido de la práctica y la cultura de la agencia.

La Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración de 1993 pretende incorporar la planificación y rendición de cuentas a largo plazo en las actividades de la Administración federal. La Ley lo consigue exigiendo a las agencias que desarrollen procesos de planificación estratégica en los que se determinen las metas, objetivos, métodos y medidas para la rendición de cuentas. No es necesario decir que el Artículo 508 es demasiado nuevo como para haberse abierto camino en los planes presentados por las agencias en virtud de esta ley, pero la ausencia general de planificación y criterios de acceso para la discapacidad en los planes de la mayoría de las agencias ha llevado recientemente al Grupo de Trabajo Presidencial sobre Empleo y Personas con Discapacidad a recomendar que se incorporen en dichos planes las metas y objetivos relativos a la contratación de personas con discapacidad⁵⁹.

Siguiendo estas propuestas, en el Capítulo VI se sugerirán formas en las que la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información y su uso puede constituir un factor importante de los planes elaborados en cumplimiento de la Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración por las principales agencias encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, el Artículo 255 y el Artículo 508. Aunque a primera vista puede que las cuestiones que rodean la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información parezcan demasiado aisladas o limitadas como para ser merecedoras de elevarse a ese tipo de visibilidad o prominencia, el énfasis que la mayoría de las agencias federales ponen sobre la tecnología exigen que este elemento clave de la política tecnológica reciba una atención igual y coordinada.

⁵⁹ Volver a trazar el rumbo: Puntos de inflexión: Tercer informe del Grupo de Trabajo Presidencial sobre el Empleo de Adultos con Discapacidad (*Re-charting The Course: Turning Points: The Third Report of the Presidential Task Force on Employment of Adults with Disabilities*), que fue presentado al Presidente en diciembre de 2000.

En comentarios orales efectuados al Consejo Nacional de Discapacidad sobre el primer borrador del presente informe, el Departamento de Justicia indicó que la planificación a largo plazo está incluida en el proceso que administra de autoevaluación del Artículo 508. Aunque puede que sea verdad, el nivel de rendición de cuentas inherente a los planes elaborados en cumplimiento de la Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración los convierte en un vehículo muy apropiado para institucionalizar las políticas de acceso de tecnología electrónica y de la información. Los planes de la Ley de Resultados se revisan periódicamente a través de un proceso establecido que implica la consulta generalizada y la búsqueda del consenso dentro de las agencias. Por ello, la inclusión de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en dichos planes será un complemento importante para los esfuerzos de planificación desarrollados en torno al proceso autoevaluativo del Artículo 508 de las agencias.

F. Subvenciones y contratos federales para la realización de trabajos o la prestación de servicios

En las secciones anteriores hemos tratado los contratos federales para la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración. Pero en esta historia también hay otro tipo de contrato federal que nos interesa (que utiliza fondos federales para la realización de trabajos o prestación de servicios para miembros específicos del público o entidades no gubernamentales). Actualmente, la Administración financia muchos programas que abarcan desde servicios de biblioteca a centros de empleo directo, pasando por Medicare, a través de subvenciones o contratos con diversas entidades estatales, locales, privadas sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro. En la medida en que las entidades receptoras de estos fondos públicos cumplen la definición de la ley de receptores de ayuda económica federal, están sometidas a los requisitos del Artículo 504, así como a los requisitos de muchas otras leyes federales. La llegada del Artículo 508 plantea nuevas cuestiones acuciantes sobre en qué medida los contratistas, adjudicatarios de las subvenciones, u otros receptores de fondos federales estarán sometidos a sus requisitos.

La Norma Final del Artículo 508 indica que los contratistas federales no están cubiertos por la ley cuando su uso de tecnología electrónica y de la información es “incidental” para el cumplimiento del contrato⁶⁰. Esto significa que si se contrata una entidad privada para crear o gestionar un sitio web federal, el Artículo 508 no afecta al equipo que la empresa utilice en su sede para cumplir sus responsabilidades. Pero el Artículo 508 sí afecta al hecho de si el sitio web cumple los requisitos de la ley, en caso de que el sitio web se proporciona para el uso de funcionarios federales o para la provisión de información para el público que haya sido generada en el ámbito federal o patrocinada federalmente.

La Administración utiliza entidades externas para proporcionar un creciente abanico de información y servicios al público. De hecho, la filosofía conocida como “privatización” fundamentalmente implica la sustitución de contratistas del sector privado por agencias de la Administración como proveedores de servicios de financiación federal. Quizá el ejemplo más conocido de dicha privatización sea el uso

⁶⁰ Código de Reglamentos Federales 36, Artículo 1194.3 (b).

de organizaciones de asistencia gestionada para prestar servicios de atención sanitaria en virtud de los sistemas Medicare o Medicaid. Dependiendo del punto de vista de cada uno, los contratos para la prestación de servicios pueden o no considerarse contratos en los que la provisión de información o la provisión de acceso a la tecnología electrónica y de la información forma parte de su objetivo.

Una organización de asistencia gestionada que proporcione la cobertura de seguro en virtud de un programa como Medicare Plus Choice probablemente esté sometida a los requisitos del Artículo 504, según el peso de la jurisprudencia que interpreta el término “asistencia económica federal”⁶¹. En la medida en que los contratistas del programa Medicare Plus Choice tienen que hacer que determinada información sobre el programa esté disponible para las personas que se inscriben en él, el Artículo 504 debería exigir que esta información se haga accesible para aquellas personas que tienen discapacidad. Una cosa es que esta información necesaria sólo se facilite en copia impresa, ¿pero qué ocurriría si la organización de mantenimiento de la salud utiliza o se le exige utilizar sitios web, líneas telefónicas gratuitas, u otras tecnologías electrónicas y de la información para divulgar la información? ¿El uso de tecnología electrónica y de la información en dichos casos somete a sus actividades de divulgación de información a los requisitos de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información del Artículo 508? ¿Importa si el uso de tecnología electrónica y de la información es obligado por el contrato o es sencillamente resultado de la decisión del contratista?

Con la excepción de los estados que reciban fondos federales en virtud de lo previsto en el Título I de la Ley de Tecnología de Asistencia de 1998, los estados no se encuentran afectados por el Artículo 61⁶². Pero, ¿qué ocurre con las agencias estatales, como los departamentos de desarrollo laboral o de trabajo, que reciben fondos federales para la gestión de centros directos en virtud de lo previsto en la Ley de Inversión en Población Activa? ¿Se trata de agencias estatales exentas transformadas en contratistas o adjudicatarios de subvenciones federales cubiertos en virtud de esta relación? Y, de ser así, ¿están en general obligados a cumplir lo previsto en el Artículo 508?

Los centros directos hacen un uso extensivo de la tecnología electrónica y de la información, incluyendo los recursos de Internet para buscar las bases de datos pertinentes y publicar currículos, descripciones del puesto de trabajo y otro tipo de información. Dificilmente podrían funcionar estos centros directos sin utilizar la tecnología electrónica y de la información.

⁶¹ Véase, por ejemplo, el caso *Zamora-Quezada versus HealthTexas, Medical Group of San Antonio*, 34 F. Supp. 2d 433 (W. D. Tex. 1998), en que la recepción de fondos de Medicare por parte de la organización para el mantenimiento de la salud hizo que sus operaciones se sometieran a la Ley de Rehabilitación; véase también el caso *Dorer versus Quest Diagnostics Inc.*, 20 F. Supp. 2d 898 (D. Md. 1998), en el que un laboratorio que recibía fondos federales estaba cubierto por la ley; y véase así mismo el caso *Sharrow versus Bailey*, 910 F. Supp. 187 (MD PA 1995).

⁶² Este ejemplo de la aplicación de las disposiciones del Artículo 508 a los estados, como condición para la recepción de fondos federales, parece derivarse de la interpretación conjunta por parte del Departamento de Educación de la Ley de Rehabilitación y de la Ley de Tecnología de Asistencia. Se ha expresado al menos en dos cartas de los funcionarios del Instituto Nacional sobre Investigación en materia de Discapacidad y Rehabilitación, que administra los fondos de la Ley de Tecnología de Asistencia, pero no se ha formalizado en los reglamentos.

Las respuestas a estas preguntas van mucho más allá del alcance del presente estudio. Contentémonos de momento con decir que si el programa o la petición de propuesta federal necesariamente contempla o exige específicamente el uso de tecnología electrónica y de la información por los miembros del público para acceder a programas o información de patrocinio federal, o si el receptor de los fondos federales en su propuesta se compromete a utilizar esta tecnología, el mejor razonamiento sugiere que serían de aplicación los requisitos del Artículo 508. Pero en todos estos casos, la entidad que reciba los fondos federales también tendría que estar sometida a los requisitos del Artículo 504, en cuyo caso entrarían en juego los requisitos de accesibilidad de la información.

Cada agencia federal que formalice contratos con entidades externas debe tener presente que el proceso de contratación proporciona una valiosa oportunidad de recordar a sus socios de las obligaciones de accesibilidad informativa y de tecnología electrónica y de la información que la ley federal impone sobre ellos. Aunque no disponemos de datos sistemáticos, a partir de las conversaciones con una serie de observadores podemos decir que existe la sensación generalizada de que las agencias federales no han hecho ejercicio de su autoridad para utilizar los procesos de contratación y financiación como forma de lograr una mayor accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Más en general, la puesta en práctica del potencial de acceso de la tecnología electrónica y de la información de todas las normas legales de derechos civiles se encuentra inevitablemente comprometida porque, hasta la fecha, la Administración federal parece no haber desarrollado una perspectiva o filosofía coherente sobre la forma en que se debería utilizar el contrato y los procesos de financiación para avanzar en los derechos de acceso a la información de las personas con discapacidad.

Todas las agencias se muestran sensibles ante la acusación de soportar demasiada burocracia federal que se impone en sus planes de trabajo en forma de ley. En tal clima, hay pocas agencias que tengan probabilidades de asumir el riesgo por sí solas de utilizar agresivamente el proceso de contratación, incluso cuando la legalidad de hacerlo no se ponga en tela de juicio. Desconocemos hasta qué punto la coordinación del uso del poder de contratación podrá impulsar positivamente la accesibilidad, pero todas las oportunidades que no se aprovechen serán oportunidades perdidas.

Existen numerosos modelos para utilizar el poder de las relaciones contractuales a fin de fomentar u obligar a lograr accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. En la carta de octubre de 1997 remitida por la Secretaría de Educación de Estados Unidos a los funcionarios de las escuelas públicas de todo el país se indican varios de estos modelos, recordándoles sus responsabilidades según una serie de programas de ayuda educativa orientados a mejorar la tecnología escolar. Este recordatorio dirigió su atención a la necesidad de hacer la nueva tecnología electrónica y de la información accesible y proporcionaba información sobre los recursos a los que podían recurrir.

Dependiendo de la ley en virtud de la cual se adjudiquen los fondos, de la agencia implicada y de las leyes específicas en materia de accesibilidad que se vayan a hacer cumplir, existen diversas perspectivas contractuales disponibles. Partiendo de las

notificaciones generales como la del Departamento de Educación, podemos ir subiendo por la escala hasta:

- Notificaciones específicas en los documentos contractuales que recuerden a los receptores sus obligaciones;
- Requisitos de certificación (como los exigidos por el Instituto Nacional sobre Investigación en materia de Discapacidad y Rehabilitación a los estados como condición previa para la recepción de los fondos previstos por la Ley de Tecnología de Asistencia);
- Inclusión de criterios de evaluación relacionados con la accesibilidad entre los factores utilizados para calificar las propuestas para fondos discrecionales; e
- Inclusión en los contratos de requisitos específicos de cumplimiento relativos a la puesta en práctica y documentación de las medidas de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

A modo de analogía con el concepto de la autoevaluación, recomendaremos que cada agencia federal que distribuya fondos o administre programas estatales o federales desarrolle una revisión de su autoridad legal y del alcance en que se utiliza el proceso de contratación para lograr los objetivos de accesibilidad pertinentes. Con todo, a la luz del fracaso relativo de las agencias a la hora de adoptar esta técnica del cumplimiento de los derechos civiles en materia de tecnología electrónica y de la información hasta la fecha, queda poderosamente de manifiesto el papel crítico de las iniciativas que cubran toda la Administración en cualquiera de dichos procesos.

La tarifa electrónica es una de las áreas en las que al fin se ha debatido la capacidad o la inteligencia del uso del poder de contratación de la Administración Federal para avanzar en la causa de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

Establecida en virtud de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, la “tarifa electrónica” es un programa que utiliza las tarifas cobradas por las compañías telefónicas a los suscriptores para subvencionar los costes del acceso a Internet y las mejoras relacionadas en las comunicaciones para las escuelas y las bibliotecas. Por una serie de factores (incluyendo la autoridad legal de la Comisión Federal de Comunicaciones para imponer condiciones sobre el uso de los fondos de la tarifa electrónica), y debido a la extraña situación de estos fondos, que no son plenamente públicos ni privados, parece existir el consenso entre los que han estudiado la cuestión de que al menos haría falta un procedimiento legislativo antes de dictar requisitos específicos sobre el cumplimiento de contratos en materia del acceso a la tecnología electrónica y de la información. Con todo, a falta de dicho mandato, se ha visto que es posible informar a los receptores de los fondos al menos de las expectativas que acompañan al dinero. En el caso de la tarifa electrónica, estas expectativas consisten en que los recursos de tecnología electrónica y de la información que se faciliten a través de la subvención serán accesibles para todos los posibles usuarios.

Sin garantías para la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información que se utiliza en las escuelas, es probable que el creciente uso que nuestro sistema educativo hace de los ordenadores, de los materiales curriculares multimedia, y de otras formas de tecnología electrónica y de la información tenga como resultado una creciente disparidad y desventaja para los estudiantes con discapacidad. Sin duda todo el mundo puede entender claramente las repercusiones de por vida que tendrá esta desventaja educativa. Nos resultaría inconcebible construir un colegio nuevo que fuera inaccesible para los estudiantes con discapacidad de movilidad, pero parece que nos cuesta más reconocer el paralelismo del acceso a la información para los muchos estudiantes con discapacidad.

La Comisión Federal de Comunicaciones emitió recientemente dos notificaciones de legislación propuesta que modifican las normas del programa de la tarifa electrónica⁶³. Aunque no tienen nada que ver con la tecnología electrónica y de la información, su uso sugiere que esa estrategia legislativa efectivamente representa una perspectiva viable para mejorar la gestión de este programa.

⁶³ www.fcc.gov/Bureaus/Common_Carrier/Notices/2001/fcc01143.txt

Capítulo V

Conclusiones

A. El papel del liderazgo

1. Variación entre agencias

El estudio del Consejo Nacional de Discapacidad sobre la Ley de Estadounidenses con Discapacidad (ADA) puso de manifiesto grandes variaciones entre agencias, a veces incluso entre los componentes de la misma agencia, en cuanto a la forma de abordar el cumplimiento de la ley. Dentro de cada agencia con responsabilidad en el cumplimiento de la ADA, el estudio destacó los componentes que hacían cumplir la ley de forma eficaz y aquellos que lo hacían peor.

Al analizar la forma en que se hace cumplir una ley importante que afecta a múltiples agencias, hay muchos factores que valorar, como por ejemplo las características de la propia ley, las características de las agencias encargadas de velar por su cumplimiento, las consideraciones presupuestarias o las prácticas de mantenimiento de expedientes. El estudio de la ADA también puso de manifiesto otro factor que desempeñaba un papel importante: la actitud de cada agencia hacia la ley, y hacia sus objetivos y cumplimiento.

Todo intento de describir o relatar el éxito o fracaso de las diversas agencias a la hora de llevar a la práctica las políticas en favor de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información exige tener en cuenta todas estas variables. Dado que, hasta la fecha, los esfuerzos de acceso a la tecnología electrónica y de la información se han llevado a cabo dentro de un marco institucional y legal mínimo, el análisis exige más.

2. Llenar el vacío

A pesar de la falta general de atención al acceso a la información y a la tecnología electrónica y de la información, en particular por parte de las agencias encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos civiles, y en general por toda la Administración, podemos citar una serie de agencias federales y componentes de agencia por el esfuerzo realizado y los logros obtenidos en nombre de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en los últimos años. En su mayoría, estos esfuerzos e iniciativas generalmente no se han percibido como el resultado del mandato de una ley. Más bien tenían una naturaleza discrecional, y representaban algunas de las expresiones más progresistas e ilustradas de política y objetivos dentro de la Administración pero, además, iban más allá de lo que se consideraba que la ley exigía.

Sin duda se puede culpar a la Administración por no desarrollar una política o infraestructura amplia de acceso a la información durante los años noventa. Las disposiciones de la ADA, los requisitos del Artículo 504, y el alcance de la facultad discrecional dentro de la división ejecutiva, presentaban tremendas oportunidades para hacerlo, pero jamás se aprovecharon. Además, como la Administración ha estado

profundamente inmersa en cuestiones de política de tecnología electrónica y de la información en los últimos años, resulta infinitamente más lamentable que no haya hecho de la accesibilidad una parte orgánica de su proceso. Con todo, precisamente por esta inactividad de la Administración en general, los avances efectuados por las agencias son más llamativos y merecedores de nuestra atención, tanto como modelos de buenas prácticas como por las ideas que ofrecen sobre la forma de ejercer un cambio positivo desde el interior.

Sería imposible enumerar –y estaríamos condenados a cometer alguna lamentable omisión– todas las agencias que han tomado medidas para mejorar la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Con todo, quisiéramos resaltar los logros de algunas agencias en concreto:

- El Departamento de Educación por su Equipo de Tecnología de Asistencia y por su modelo de lenguaje contractual para la adquisición de accesibilidad.
 - El Equipo de Tecnología de Asistencia (entre otras cosas) por su revisión del software y otras aplicaciones de tecnología de la información propuestas para lograr la accesibilidad como parte del proceso de adquisición y de desarrollo. También sirve como recurso de asistencia técnica y formativa sobre cuestiones de accesibilidad dentro de su propia agencia y para otras agencias de la Administración.
 - El modelo de lenguaje contractual del departamento, que fue divulgado por el Departamento de Justicia en su informe de abril de 2000 para que otras agencias lo utilizaran, y que proporciona una perspectiva directa y reproducible para solicitar y obtener una tecnología electrónica y de la información que sea accesible.
- El Departamento de Defensa por su Programa de Adaptaciones Informáticas y Electrónicas.
 - El Programa de Adaptaciones Informáticas y Electrónicas proporciona tecnología de asistencia a todo el departamento para identificar y evaluar la tecnología y así satisfacer las necesidades de adaptación de los empleados.
- La Casa de la Moneda de Estados Unidos por su temprana formación de un modelo de accesibilidad en su sitio web.
- La Dirección General de Tributos y la Administración de la Seguridad Social por invertir en tecnología y formación en materia de accesibilidad, permitiendo con ello que un gran número de empleados ciegos pudieran conservar sus puestos de trabajo, a pesar de los cambios en la infraestructura de tecnología electrónica y de la información, que de otra forma habría desembocado en la incapacidad de seguir desarrollando su labor.
- El Departamento de Justicia por su liderazgo y su papel de control en la puesta en práctica del Artículo 508.

- La Plataforma para el Cumplimiento de las normas en materia de Barreras Arquitectónicas y de Transporte (Plataforma de Acceso) por hacer operativos los conceptos de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, y por ser pionera en el uso de paneles compuestos por consumidores, miembros del sector y de la Administración.
 - La Plataforma de Acceso desarrolló unos estándares y directrices funcionales y de rendimiento que son necesarios para llevar a la práctica tanto el Artículo 255 como el Artículo 508.
 - A través de su innovador uso de paneles compuestos por consumidores, miembros del sector y de la Administración, la Plataforma ha creado modelos de métodos cooperativos entre agencias de la Administración y el sector público y privado, para hacer realidad estas difíciles y controvertidas normas legales.
- La Comisión Federal de Comunicaciones por su liderazgo en el acceso a las telecomunicaciones y por llegar a tantos consumidores.
 - A través de su competencia sobre la puesta en práctica del Artículo 255 y de sus esfuerzos en nombre de la subtitulación y la descripción de vídeo, la Comisión se ha convertido en una importante defensora del acceso a las telecomunicaciones y a otras tecnologías electrónicas y de la información. La Comisión también ha hecho lo posible para institucionalizar la información recibida de la comunidad de la discapacidad, mediante la creación de un comité consultivo del consumidor.
- La Comisión para la Igualdad de Oportunidades Laborales por su rotunda e inteligente declaración de principios en lo que respecta a sus políticas de accesibilidad a Internet.
- La Administración de Servicios Generales por encabezar la puesta en práctica de la rama ejecutiva del Artículo 508 y por proporcionar y financiar la tecnología de asistencia.
 - La Administración de Servicios Generales desempeña un importantísimo papel en la puesta en práctica del Artículo 508, a través del Reglamento de Adquisición Federal y a través de su gestión de los recursos de tecnología de asistencia. Pero, durante muchos años antes de que se exigiera el acceso a la tecnología electrónica y de la información, la Administración asumió el liderazgo en la provisión de tecnología de asistencia en virtud de lo dispuesto en las dos versiones anteriores del Artículo 508.
 - Con el tiempo se irán añadiendo otras agencias a esta lista, pero el contexto de sus esfuerzos será sustancialmente distinto. Porque, aunque siempre tendrán la opción de hacer lo mínimo que la ley exige o de aventurarse más allá, operarán en un ambiente de expectativa en el que el apoyo y la recompensa por conseguir la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información formará parte del contexto rutinario de su trabajo.

3. Las claves del éxito

Con independencia de cuáles fueran las exigencias específicas que la ley marcaba, las agencias que emprendieron acciones durante la mayor parte de los años noventa trabajaban en un entorno en el que su éxito o fracaso tenía muchas menos repercusiones legales de las que tendrá a partir de ahora. ¿Por qué han conseguido los logros alcanzados? ¿Cómo se puede aplicar lo aprendido con esos logros en el cambiante contexto legal y normativo de la era de la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información?

Al contrario de como se creía inicialmente, la misión de la agencia no parece haber sido un elemento significativo para predecir su compromiso con el concepto de la accesibilidad. De hecho, no se ha mostrado un gran entusiasmo por el acceso a la tecnología electrónica y de la información, ni en las medidas internas ni en las actividades externas de muchas agencias federales que tenían responsabilidades específicas en el campo de los programas de discapacidad. Tampoco queda claro que el conocimiento y la experiencia en materia de accesibilidad se encuentre concentrado en estas agencias.

Nuestra investigación, especialmente las entrevistas que hemos desarrollado con el personal de las agencias, los usuarios de tecnología, defensores y observadores de la Administración, nos llevan a la firme conclusión de que el liderazgo dentro de las agencias es el responsable fundamental –más que cualquier otro factor– de su adopción de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información y del éxito al conseguirla. Los nombres de las agencias se encuentran invariablemente unidos a los nombres de personas concretas, que aparecen una y otra vez en los debates sobre la historia de la accesibilidad desarrollados con las personas que la han presenciado o han participado en ella.

Este liderazgo ha asumido distintas formas en cada agencia, pero en todos los casos parece haber sido resultado de la traslación de la experiencia vital o el compromiso personal a un esfuerzo sostenido dentro del puesto de trabajo: esfuerzos orientados a la construcción de capacidades, a refrendar la credibilidad de los esfuerzos de accesibilidad, a demostrar la viabilidad de las soluciones propuestas, y a crear apoyos institucionales para los esfuerzos de accesibilidad.

4. Institucionalización de las ganancias

Hay una cuestión que aparece en muchos de nuestros debates y concierne a la forma en que se puede convertir el compromiso personal y el liderazgo individual en política duradera y en cambio institucional. En las agencias que hemos citado anteriormente se han institucionalizado las cuestiones de accesibilidad en diversos grados. Estas medidas y estructuras institucionales incluyen el establecimiento de procedimientos para la revisión en la propia sede del software propuesto comprar por la agencia, el desarrollo de procedimientos para revisar las necesidades de adaptaciones tecnológicas razonables de los empleados, o para llevar a la práctica los procedimientos para producir documentos en formatos alternativos o hacer publicaciones accesibles en Internet, o a través de otros muchos medios. Con todo, estas normas y procedimientos oficiales internos no son autoejecutivos ni plenamente

autónomos. Sin personas dedicadas a su perpetuación y éxito no tenemos ninguna certidumbre de que estas prácticas sean duraderas.

No se puede considerar que ninguna agencia haya efectuado una transición fácil en todo lo relativo al acceso a la tecnología electrónica y de la información. No es sorprendente, ya que podemos decir que las grandes agencias federales, especialmente los departamentos del Gabinete, son cualquier cosa menos monolíticas. El mismo Departamento de Educación, que ha estado a la vanguardia a la hora de proporcionar acceso interno a su personal, también es objeto de críticas por haber hecho pocas cosas a través del Artículo 504, la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, o su poder de contratación para garantizar que la “conexión” de las escuelas de Estados Unidos (gran parte de ella con dinero federal) se efectúe de una forma que garantice la igualdad de acceso a la información para todos los estudiantes.

En nuestras entrevistas aparecía de forma recurrente la sensación de que la lucha por la accesibilidad es continua y está sometida a pérdidas y ganancias. Las consideraciones políticas internas, la orientación de los nuevos directivos, y la comunicación constante con otras personas de la agencia para mantener la visibilidad y la credibilidad, aparecen como elementos recurrentes en el proceso de acceso. La habilidad política –que es de las cualidades más intangibles– ha desempeñado un papel significativo en el éxito de los esfuerzos y la defensa de la accesibilidad. También ha tenido su papel el hecho de que fuera el momento adecuado y lo que podríamos denominar suerte.

En los albores de una nueva fase de la lucha por la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, una de las cuestiones clave es si los procedimientos seguirán siendo eficaces o si las ganancias obtenidas sobrevivirían si desaparecieran sus defensores. En algunas agencias, la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información se ha introducido lo suficiente en el tejido de la vida de la agencia como para soportar este tipo de contingencias. En otras agencias la continuidad puede ser menos segura.

Desde luego, las probabilidades son mucho mayores de lo que eran en el pasado. Con la llegada del Artículo 508 se institucionalizará mucho más la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Con el tiempo, esta institucionalización puede reducir la necesidad de que exista un liderazgo personal, pero aún tendrá que pasar algún tiempo. Lo previsible para el futuro es que el liderazgo probablemente siga marcando la diferencia entre el cumplimiento técnico mínimo carente de inspiración y los esfuerzos que van más allá. En la medida en que se puede identificar y recompensar el liderazgo necesario, las perspectivas de institucionalización plena del acceso se incrementarán sustancialmente y se acelerarán significativamente.

En este sentido, la instalación de una nueva Administración ofrece la oportunidad de efectuar una renovación creativa del compromiso nacional con la igualdad informativa. Las recomendaciones efectuadas por el Consejo Nacional de Discapacidad al equipo presidencial de transición contenían importantes sugerencias

en este campo⁶⁴. La Iniciativa de Nueva Libertad del Presidente refleja una considerable concienciación sobre la importancia de la tecnología electrónica y de la información (como los ordenadores) en las vidas de las personas con discapacidad. Las propuestas de la Administración aún no se han centrado en hacer que la infraestructura informativa sea plenamente accesible, de forma que los ordenadores y demás tecnología que espera proporcionar pueda tener el uso más eficaz posible; sin embargo, las propuestas presupuestarias de la Administración incluyen sumas significativas para la investigación en tecnología de asistencia, cosa que debería contribuir a conseguir una mayor accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

Muchas de las personas que actualmente trabajan en materia de accesibilidad llevan relativamente poco tiempo en esta función, y se han visto introducidos en el tema a través del proceso de puesta en práctica del Artículo 508. A medida que vaya aumentando la exposición a las cuestiones y opciones de política que rodean a la accesibilidad, también es probable que vaya emergiendo un nuevo liderazgo en muchos contextos.

B. Discriminación involuntaria

En su Iniciativa de Nueva Libertad, el presidente Bush nos recordó recientemente que los estadounidenses con discapacidad tienen unos ingresos mucho menores que los de otros ciudadanos⁶⁵. Otros muchos informes y estudios han documentado vacíos comparables en el uso de ordenadores, el acceso a Internet, la educación y, por supuesto, el empleo. No es necesario decir que hay una serie de indicadores sociales y económicos para determinar los ingresos, pero inevitablemente se plantean graves preguntas cuando los ingresos de las personas en cierta medida pueden predecirse dependiendo de su pertenencia a un grupo demográfico identificable.

El desacuerdo sobre el alcance y gravedad de esta situación es reflejo de las distintas explicaciones de sus causas. Pero hay una causa que pocos podrían rebatir: la desigualdad de acceso a la información, que ha desembocado en la desigualdad de oportunidades y en la limitación de su participación en la escuela, el lugar de trabajo y la comunidad. En definitiva, las personas que no pueden acceder o utilizar la infraestructura de tecnología electrónica y de la información de nuestra nación, se encuentran privadas de acceso a la grandísima cantidad de información que rápidamente se está convirtiendo en la moneda de cambio de nuestra sociedad, en el producto de su comercio, y en la fuente de oportunidades y logros en todas las esferas de la vida. La negación de acceso a esta tecnología equivale a la negación de acceso a la propia información.

⁶⁴ Inversión en Independencia: Recomendaciones de Transición para el Presidente George W. Bush (*Investing in Independence: Transition Recommendations for President George W. Bush*), Consejo Nacional de Discapacidad, enero de 2001. Actualmente se encuentra disponible en la dirección www.ncd.gov/newsroom/publications/bush/html.

⁶⁵ Cumplimiento de la Promesa de Estados Unidos a los Estadounidenses con Discapacidad, prólogo del presidente George W. Bush a la Iniciativa presidencial de Nueva Libertad (*Fulfilling America's Promise to Americans With Disabilities, Foreword by President George W. Bush, to the President's New Freedoms Initiative*), actualmente en www.whitehouse.gov/news/freedominitiative/freedominitiative.html.

Como va creciendo firmemente el papel de la tecnología en el acceso y uso de la información, la conclusión evidente es que quienes ven restringido su acceso y uso de la tecnología electrónica y de la información, estarán destinados a tener una calidad de vida y un papel económico y social muy inferior a lo que el estadounidense medio considera un derecho civil, por no decir un derecho de nacimiento. Desde el punto de vista de los que se encuentran condenados a la inferioridad, importa poco si la disparidad es voluntaria o involuntaria.

Aunque la tecnología y el diseño aún no han encontrado todas las respuestas para la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, han desarrollado, verificado y refinado muchas respuestas. La tecnología ha creado unas condiciones en las que la falta de incorporación de la accesibilidad, aunque ya no sea una cuestión de voluntad, al menos tampoco es inevitable. Hoy en día, cuando los diseñadores de equipos, los expertos en el desarrollo de software o de tecnología web llevan sus dispositivos y servicios a la práctica, el hecho de que no incluyan accesibilidad es una cuestión de indiferencia o de ignorancia. En cierto nivel, esta indiferencia o ignorancia se convierte en una cuestión de opción, y cuando así ocurra, se habrá cruzado la línea de la intencionalidad.

Puede que no haya ninguna hostilidad en la falta o negativa de incorporación de la accesibilidad en el diseño de productos y servicios. Pero cuando exista la posibilidad de incorporar estos elementos pero no se haga, habrá que aceptar algún grado de responsabilidad.

C. Uso y mal uso de la economía

A través de las leyes de derechos civiles, la sociedad ha impuesto sobre la Administración y el sector privado lo que se consideran requisitos razonables de accesibilidad. Pero estos nuevos derechos y obligaciones se han definido y hecho cumplir de formas que se separan significativamente del modelo tradicional de derechos civiles.

Las leyes tradicionales en materia de derechos civiles jamás han considerado que los costes supongan una defensa o una excusa para justificar el incumplimiento. Imagine la poca paciencia que tendría la sociedad o los tribunales si una gran cadena nacional de restaurantes alegara que es inviable contratar a personas con antecedentes culturales diversos porque la formación de sus empleados en la diversidad, o el control de su conducta hacia sus compañeros de trabajo, resultaría demasiado costoso. Sin embargo, eso es lo que fundamentalmente hacen las excepciones y defensas que se proporcionan en nuestras leyes de derechos civiles en materia de accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información, al excusar el incumplimiento cuando represente un coste excesivo.

Este tipo de fundamento económico de defensa refleja la utilización de un tipo de prueba de equilibrio completamente nueva en nuestro canon de los derechos civiles. La idea de que no se debería exigir la accesibilidad si resulta demasiado costosa también debe aislarse de la cuestión relacionada de cuánto cuesta la propia inaccesibilidad. Si vamos a utilizar la prueba de equilibrio de la rentabilidad, es necesario incluir los costes del acceso en un lado de la balanza, y los costes de la falta de acceso en el otro. Lamentablemente, ni la ley existente, ni los métodos de

investigación de que disponemos, nos lo permiten. Las determinaciones de la carga de un coste excesivo parte de las demandas de accesibilidad que se exigen a determinadas entidades o personas, mientras que los costes de la inaccesibilidad están ocultos en gran medida y todos los asumimos. Mientras los costes de la accesibilidad estén individualizados pero los de la accesibilidad sigan siendo colectivos, los datos estarán truncados y ninguna ley podrá remediarlo por completo.

Por lo tanto, la mejor pregunta que debemos plantearnos es si cuesta más la accesibilidad que la inaccesibilidad, y cuál es la mejor estrategia para adjudicar los costes de la accesibilidad de una forma que refleje los beneficios que nos aporta a todos. En el análisis final hay una cosa que queda perfectamente clara: tanto si contamos con una amplia accesibilidad como si no, alguien tendrá que pagar. La única cuestión que queda por resolver es quién será.

D. Un modelo legal imperfecto

Nuestras leyes han impuesto diversas obligaciones sobre las empresas y la Administración en el área de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, pero ni son completas ni son coherentes. Utilizando las tres leyes de derechos civiles que hemos estudiado para ilustrar esta idea, encontramos una amalgama de leyes que cubren determinados equipos y servicios en algunas situaciones pero no en otras, que utilizan distintas defensas económicas, que se aplican sobre distintas entidades de forma diferente dependiendo de con quién traten, y que incluso definen algunos términos, como “equipo de telecomunicaciones”, de formas distintas.

La presencia de esta incoherente y fragmentada amalgama de leyes nos lleva a preguntarnos si en realidad tenemos una política de accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información. La lamentable respuesta es que no la tenemos. Tenemos algunos contextos limitados en los que se exige la accesibilidad, pero más allá de la esperanza de que la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, el Artículo 255 y el 508, finalmente filtrarán el diseño de todas las tecnologías electrónicas y de la información, carecemos de una política general en favor o en apoyo de la accesibilidad de esta tecnología.

Hay muchos factores responsables de esta carencia, y entre los más importantes encontramos las actitudes sobre la regulación, los miedos por los costes, las dudas residuales sobre la capacidad de las personas con discapacidad, y las líneas que siguen las agencias en cuanto a su competencia, que no llevan a una política coordinada. Sin embargo, hay dos factores que parecen desempeñar un papel dominante para explicar el motivo por el que carecemos de una política nacional generalizada en materia de accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información. En primer lugar, no hemos debatido a escala nacional lo que costaría efectivamente la accesibilidad universal de estas tecnologías y, por consiguiente, no hemos alcanzado ningún consenso sobre la forma de distribuir dichos costes. En segundo lugar, no tenemos forma alguna de identificar o representar los costes reales de la inaccesibilidad para los millones de personas a las que afecta, ni para la sociedad en su conjunto.

Tal y como se ha indicado en la sección anterior, nuestras leyes actuales sobre derechos civiles distribuyen los costes de la accesibilidad a la tecnología electrónica y

de la información según cada caso particular, sin mirar más allá del fabricante en concreto, del proveedor de servicios, de la adaptación pública que se pide para prestar un determinado servicio, o de la agencia federal concreta que esté valorando su compra.

Imagínese lo que podría haber pasado (o no haber pasado) si hubiéramos llevado a la práctica la política nacional de transportes del sistema de autopistas interestatales a través de una fórmula de financiación que hiciera que cada conductor tuviera que pagar cada vez que condujera, pero que les eximiera del pago si, según algún estándar subjetivo u objetivo, consideraran que el coste era demasiado alto.

La historia del “servicio universal”, que ha sido el concepto central subyacente de la política de comunicaciones en este país, contribuirá a reforzar nuestro alegato. Partiendo de la aprobación de la Ley de Comunicaciones de 1934, nuestra nación puso en práctica una política que favorecía el acceso universal a los servicios telefónicos básicos para todos los estadounidenses. Esto significó que, a pesar de las variaciones en los costes de proporcionar estos servicios entre áreas urbanas y rurales, todos los estadounidenses (al menos los que podían hacerlo con un equipo generalizado ampliamente disponible), podían esperar contar con un servicio telefónico básico por un precio mensual razonable.

Aunque este sistema se ha visto inmerso en una creciente tensión en los últimos años, funcionó bien durante mucho tiempo. Pero, ¿podría haber funcionado sin una perspectiva nacional que implicara asociaciones público - privadas para satisfacer y distribuir los costes del acceso universal? ¿Podría haber funcionado si, en lugar de diseñar una estrategia nacional, hubiéramos seguido preocupándonos por la cuestión de si una determinada compañía telefónica podía o no permitirse lanzar el cableado a determinada ciudad o granja?

Nuestra idea del papel que debe desempeñar la Administración ha ido cambiando, y la complejidad de las cuestiones e intereses implicados es mayor. Pero está claro que nuestra perspectiva ante la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información hasta la fecha no ha empezado a hacer uso de todas las estrategias disponibles e históricamente demostradas, para producir una mayor universalidad y accesibilidad en el diseño de la tecnología electrónica y de la información.

Para que no se entienda que sólo puede lograrse este objetivo mediante medidas coercitivas, tengamos presentes los medios por los que la política pública ha incluido y fomentado el uso de la tecnología electrónica y de la información. En conjunto, la combinación de medios adoptados en los últimos años para guiar y fomentar el despliegue y uso de la tecnología electrónica y de la información constituye una política tecnológica nacional, aunque nadie se haya atrevido a invocar este término. Desde la financiación por la Administración de innovadores estudios y prácticas en el campo de la tecnología electrónica y de la información, hasta la inversión pública en la informatización escolar, pasando por la incentivación –mediante diversos medios fiscales y de otra índole– de la inversión del sector privado en tecnología, por la provisión de dirección y liderazgo de recursos en diversas áreas del desarrollo de la tecnología electrónica y de la información, por el tratamiento fiscal preferente al comercio electrónico, por el seguimiento de los esfuerzos de marcación estándares encaminados a lograr la capacidad de gestión recíproca de los sistemas de

comunicaciones, o por la búsqueda activa de una estrategia informativa perfectamente desarrollada por parte de la Administración federal, a través de todos estos medios y otros muchos, hemos articulado y puesto en práctica una política nacional en favor del desarrollo y del uso de la tecnología electrónica y de la información, pero no para las personas con discapacidad.

E. Capacidad de respuesta del mercado

Si no cuenta con un liderazgo federal fuerte, coordinado y sostenido (tal y como se detalla en el Capítulo VI) para crear las condiciones, los incentivos y las oportunidades de asociación necesarias para hacer que el acceso a la tecnología electrónica y de la información tenga un valioso consenso en nuestra sociedad, el mercado por sí solo no tiene muchas probabilidades de asumir el riesgo ni la responsabilidad de pasar del diseño “de uso sencillo” al diseño de productos accesibles. De hecho, según las actuales condiciones del mercado, las empresas que hagan esfuerzos extensivos para poner en práctica la accesibilidad en líneas de producto muy competitivas, en la práctica pueden verse penalizadas por sus esfuerzos, porque, a corto plazo, los costes directos asociados con dichos esfuerzos los sitúan en una posición de desventaja real o percibida en cuanto a precios o beneficios frente a su competencia.

Hay otra analogía con la accesibilidad física que sugiere que no cabe esperar que el mercado de la tecnología electrónica y de la información actúe por su cuenta, a la vista de la estructura del mercado actual. Cuando una persona no puede entrar o encontrar un asiento accesible en un cine, opta por no entrar o por ir a otro cine. Aunque puede que el propietario del cine crea que no vale la pena preocuparse por la pérdida de negocio de esa persona, su familia y amigos, la pérdida de negocio sigue siendo real. Pero, en contraste, no existe ninguna prueba de que las personas con discapacidad o sus familias y amigos se abstengan de comprar o utilizar la tecnología electrónica y de la información porque sea inaccesible. Más bien, según nos indica nuestra experiencia y las innumerables conversaciones mantenidas, compran lo que está disponible (precisamente porque no hay otra cosa disponible) y hacen el mejor uso que pueden, muchas veces pidiendo ayuda a otras personas, y frecuentemente obteniendo sólo una pequeña parte de las capacidades funcionales por las que han pagado.

Por ejemplo, una persona ciega que entra en un edificio con un directorio electrónico inaccesible no tiene más opción que no utilizar el directorio. Puede que tenga que esperar, quizá mucho tiempo, a que llegue alguien, probablemente un desconocido, que pase a su lado para poder pedirle ayuda. Puede que tenga que informar al desconocido de que está buscando a tal o cual médico (cuya especialidad puede hacerle sentir vergüenza) o a tal o cual abogado (cuya especialidad en quiebras se proclama orgullosamente en el directorio junto al número y letra del piso).

En este preciso momento, una gran empresa que se esté construyendo una nueva sede tiene todas las oportunidades del mundo de hacer que su edificio sea accesible para sus empleados y visitantes con discapacidad física. Si todo lo demás fuera igual, no optaría por ocupar un edificio inaccesible. Pero esa misma empresa habitualmente compra ordenadores y sistemas de telecomunicaciones que son inaccesibles para algunos de sus empleados. Lo hace porque esos sistemas son todo lo que existe, y necesitan un sistema que supere todas las demás consideraciones. Sin embargo, desde

la perspectiva del fabricante de equipos, la inaccesibilidad no ha tenido como resultado ninguna pérdida de negocio.

Si las personas con discapacidad y sus amigos, familiares y jefes pudieran mantener o mantuvieran a sus empresas lejos de los proveedores de tecnología electrónica y de la información inaccesible (como pronto hará la Administración), podría aprovecharse de forma eficaz el potencial que el mercado tiene de hacer frente a sus preocupaciones. En ausencia de algún medio realista de conseguirlo, y en ausencia de algún mecanismo para reducir sus costes de tecnología electrónica y de la información proporcionalmente según el rendimiento y los elementos que les son inaccesibles, el sector no recibe ninguna presión económica para cambiar.

F. Tendencias emergentes

1. Definición de tecnología electrónica y de la información

Incluso cuando nuestra nación se prepara para llevar a la práctica el Artículo 508, se está quedando obsoleta la definición de tecnología electrónica y de la información que se utiliza en esta norma jurídica. A medida que se han ido extendiendo los equipos en red e “inteligentes”, se va desdibujando gradualmente la línea que separa las formas tradicionales y nuevas de tecnología electrónica y de la información. No hay nada en la ley o la política actual que afronte o incluso reconozca las repercusiones de estos desarrollos para la forma en que vivimos y las formas en que pensamos sobre la información y la utilizamos.

2. El derecho

En una era en la que las distinciones tradicionales entre dispositivos y productos se van borrando, es necesario volver a hacer una reflexión sistemática sobre las ideas establecidas en cuanto a qué leyes cubren qué asuntos, qué agencias son competentes para regular qué tecnologías, y qué temas son o no son apropiados para ser regulados. Hoy en día, en una oficina conectada en red o un hogar conectado por cable, han desaparecido las distinciones entre el teléfono, el ordenador y la televisión. Con todo, como hemos visto, la política de accesibilidad de tecnología electrónica y de la información sigue funcionando sobre la base de definiciones estáticas de determinados dispositivos y servicios.

Hay otros cambios en la ley que tienen profundas repercusiones para el cumplimiento, incluso de estas normas jurídicas actuales que cada vez van siendo más inadecuadas. Por ejemplo, la reciente resolución del Tribunal Supremo en el caso *Garrett versus University of Alabama*⁶⁶, al bloquear las demandas de discriminación laboral por indemnizaciones económicas en concepto de daños y perjuicios por parte de los particulares contra los Estados al amparo del Título I de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, las personas con discapacidad que pretendan reivindicar sus derechos de acceso a la tecnología electrónica y de la información en virtud de la ley deben recurrir a las agencias federales encargadas de velar de su cumplimiento, que sí conservan el derecho de demandar. Sobre la base de esta reciente resolución del

⁶⁶ Véase el caso *Garrett versus Board of Trustees of the University of Alabama*, Estados Unidos, 2001, que actualmente se encuentra disponible por Internet en la dirección www.nls.org/courts/supct.htm.

Tribunal Supremo, existe una gran probabilidad de que también se cercene el derecho de presentar otros tipos de demandas basados en el Título I al amparo de la ADA, u otras demandas contra los Estados basadas en el Título II al amparo de la ADA, o incluso las demandas basadas en el Artículo 504 contra las agencias estatales.

Además, como antes existía la posibilidad de revocar este tipo de resoluciones a través del proceso político en el Congreso, la lógica constitucional adoptada por el Tribunal Supremo en la sucesión de casos de federalismo resueltos en los últimos cinco años, nos hace pensar que puede que el Congreso ya no posea la autoridad para promulgar leyes en materia de derechos civiles o de responder a la insatisfacción del público con resoluciones del Tribunal Supremo. En este complicado contexto legal sin precedentes, muchas de las estrategias de defensa familiarmente empleadas en nombre del acceso de la tecnología electrónica y de la información o de otros objetivos de derechos civiles precisarán una nueva evaluación y modificación.

Aunque no existe ninguna solución general para los problemas complejos e interrelacionados que se identifican en este informe, es posible tomar importantes medidas prácticas que mejorarán en gran medida la accesibilidad de las redes de tecnología electrónica y de la información de nuestra nación. En nuestro capítulo final revisaremos algunas de aquellas soluciones que nuestra investigación y nuestro estudio apoyan más rotundamente.

Capítulo VI

Recomendaciones

En el presente capítulo se ofrecen recomendaciones para el establecimiento y puesta y práctica de una política nacional de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en todos los sectores de la vida de Estados Unidos. En ausencia de dicha política nacional, se recomiendan formas de llevar efectivamente a la práctica, y de hacer realidad más plenamente las leyes y políticas existentes que disponen medidas de accesibilidad en una gama más restringida de contextos.

Recomendación 1

Incorporar la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en la planificación de las agencias y en los procesos de planificación de toda la Administración y a todo nivel.

1.1 Por resolución ejecutiva presidencial, promulgar y llevar a la práctica una política nacional de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. La resolución ejecutiva deberá incorporar las siguientes categorías de acción e información.

Explicación del significado de la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información, aclarando la diferencia que existe entre la accesibilidad y la capacidad de uso de los dispositivos generalizados de tecnología electrónica y de la información, y la capacidad que tienen dichos dispositivos de incorporar el uso de elementos añadidos o periféricos de tecnología de asistencia. Así mismo, deberá aclararse que se prefiere la accesibilidad cuando se encuentre disponible, pero que es necesaria la “capacidad de funcionamiento recíproco” con tecnología de asistencia cuando no se pueda conseguir la accesibilidad directa.

Documentación del papel y la importancia de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información para facilitar la educación, el empleo, la vida independiente y una mejor calidad de vida.

Revisión de los datos demográficos, tanto del envejecimiento como de la discapacidad, y resumen de los posibles beneficios de la accesibilidad extensiva a la tecnología electrónica y de la información para la sociedad.

Resumen del papel actual y previsible de la Administración federal en lo concerniente a todos los aspectos de la tecnología electrónica y de la información y de la política informativa de este país, incluyendo su papel en la financiación de investigación, en el apoyo de la transferencia tecnológica, en la organización de asociaciones y consorcios entre la Administración y el sector, aprobando la compra de diversos tipos de tecnologías electrónicas y de la información con fondos federales en diversos contextos de programas, y analizando la autoridad que la división ejecutiva tiene actualmente para emprender acciones voluntarias encaminadas a mejorar la disponibilidad y el uso de tecnología electrónica y de la información accesible.

La exigencia de que cada división ejecutiva de las agencias revise plenamente todas las leyes y programas que administra y todas las normas legales bajo las cuales opera, con objeto de identificar las áreas legales, normativas o de práctica en las que existen barreras para el uso de la tecnología electrónica y de la información accesible, o donde podrían tomarse medidas para mejorar la disponibilidad y el uso de tecnología electrónica y de la información accesible.

Revitalización del Consejo de Coordinación de Agencias en materia de Discapacidad (*Interagency Disability Coordinating Council*), o creación de una nueva entidad adecuada para dirigir y proporcionar asistencia técnica a todas las agencias en su desarrollo de la revisión anteriormente mencionada, para recibir informes periódicos de estas agencias con la periodicidad que la división ejecutiva indique, y para hacer operativas las recomendaciones de la Comisión de máximo nivel que indicamos en la recomendación 4.1 que incluimos más adelante.

1.2 La Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración

La Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración (*Government Performance and Results Act – GPRA*) de 1993 dispone que las agencias federales deben desarrollar unos procesos de planificación estratégica detallados y responsables. Utilizando las oportunidades ofrecidas por la GPRA, debería exigirse a todas las agencias que tengan responsabilidades en el campo de los derechos civiles (incluyendo el gran número de agencias federales que actualmente tienen dichas responsabilidades en virtud del Artículo 508) que incorporen metas, objetivos, métodos y criterios de evaluación de resultados para el desarrollo y uso de tecnología electrónica y de la información accesible en los planes que elaboren en cumplimiento de dicha ley.

El contenido exacto de estos planes de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, elaborados en cumplimiento de la Ley de Resultados y Rendimiento de la Administración, depende de la naturaleza del trabajo de cada agencia. Como mínimo, cada elemento de la planificación efectuada por las agencias para el uso de tecnología electrónica y de la información debería incluir medidas para garantizar la accesibilidad de dicha tecnología. Las agencias responsables de velar por el cumplimiento de los derechos civiles de naturaleza externa (es decir, las responsables de las prácticas de los contratistas o con responsabilidades de supervisión de las entidades reguladas) deberían incluir en sus planes los métodos que utilizarán para controlar el rendimiento de estas entidades externas. Así mismo, cabría esperar que todas las agencias acepten la responsabilidad de llevar a la práctica objetivos de accesibilidad respecto de sus recursos y prácticas internas.

Evidentemente, el cumplimiento efectivo del Artículo 508 representará un importantísimo indicador del éxito, pero la incorporación de la planificación de la accesibilidad a la tecnología electrónica y de la información en los planes elaborados por las agencias en cumplimiento de la GPRA, reforzará e institucionalizará los procesos autoevaluativos y autoinformativos creados por el Departamento de Justicia a través de su cuestionario autoevaluativo bienal de las agencias.

1.3 Política de información y gestión de información

Bajo el radar de la planificación estratégica, las agencias desarrollan diversas actividades continuas y operativas de establecimiento de objetivos y planificación, encaminadas a desarrollar y aclarar sus misiones, a racionalizar las prácticas de gestión, y a proporcionar continuidad en sus relaciones y conexión con las agencias coordinadas y entidades no federales. La política y la gestión de información son dos de las cuestiones de planificación más importantes.

Todos los desarrollos en materia de planificación informativa y política de tecnología electrónica y de la información deberán incluir y documentar que se ha prestado la atención debida a las formas en que se van a integrar las consideraciones de accesibilidad en las políticas, prácticas y resoluciones de las agencias. La Oficina de Gestión y Presupuesto debería proporcionar las orientaciones necesarias sobre la forma de documentar esta integración.

1.4 Planificación de información para toda la Administración

En la medida en que la Administración federal desarrolla y pone en práctica políticas para toda la Administración en materia del uso de la tecnología electrónica y de la información, dichas políticas y requisitos deben igualmente prever la integración de metas y estándares de accesibilidad en todas las actividades y en los procesos de toma de decisiones. Entre las cuestiones de gestión de información que suscitan problemas de accesibilidad se encuentran la puntualidad, los costes, la confidencialidad e intimidad de la información y la uniformidad de las prácticas.

1.5 Formación del trabajador federal

Más allá de los requisitos de la ley actual referentes a cuestiones como la subtitulación y la descripción de vídeo de los materiales formativos, y más allá de los requisitos del Artículo 508 relativos a los manuales formativos accesibles u otros materiales educativos, todas las iniciativas federales orientadas a mejorar las destrezas de la población activa federal deberán incluir la prestación de formación y recursos complementarios en aquellos casos en los que el uso de tecnología de asistencia u otros factores altere o individualice el proceso formativo para los trabajadores con discapacidad. Incluso los mejores materiales formativos en un nuevo programa de software generalizado son incapaces de prever todos los detalles cuando se utiliza en conjunción con un lector de pantalla, una entrada de voz, u otro software de acceso especializado. De no incluirse disposiciones para obtener e integrar los recursos formativos adicionales que sean necesarios, el resultado sería la frustración, a pesar de haber cumplido lo previsto en el Artículo 508 en el proceso de adquisición.

1.6 Medidas alternativas cuando no sea posible el acceso a la tecnología electrónica y de la información.

Los planes estratégicos y operativos de las agencias deberán incluir disposiciones sobre la forma en que se va a facilitar y garantizar el acceso a la información, cuando no se disponga de tecnología electrónica y de la información accesible.

Estos planes deberán garantizar que dichas alternativas existen, están documentadas, publicadas y son suficientes. Para evaluar que las alternativas son suficientes se deberá utilizar una triple prueba que determine si es oportuna, completa y apropiada a la naturaleza de la información. Por ejemplo, no se deberá dictar oralmente complejas cadenas de códigos informáticos a un trabajador ciego, en circunstancias en las que no se puedan capturar los datos para examinarlos detenidamente y recuperarlos posteriormente. De igual forma, no se deberá transmitir información delicada sobre el personal a un trabajador que sea sordo, escribiéndosela en una pizarra en la cafetería del edificio federal.

Recomendación 2

Revisar el proceso federal de contratación para impulsar la difusión de la accesibilidad

2.1 Subvenciones y contratos

Cada agencia, tras recibir las debidas orientaciones de la Administración de Servicios Generales, de la Oficina de Gestión y Presupuesto o de las autoridades que proceda, deberá revisar toda la gama de contratos y subvenciones asignados para administrar y distribuir los fondos federales, a fin de garantizar que los contratistas o receptores de subvenciones aprovechen plenamente todas las posibilidades previstas por la ley para impulsar o exigir la adopción de prácticas de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Este estudio conlleva la evaluación de la autoridad y la práctica de la agencia, no sólo al amparo del Artículo 508, sino también en virtud de lo previsto por el Artículo 504, por la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, y según la facultad discrecional que tengan las agencias para establecer prioridades y articular criterios evaluativos para la adjudicación de fondos federales a través de concursos. Para esta evaluación también se precisa un análisis detallado de la ley o programa federal en virtud del cual se entreguen los fondos.

2.2 Lenguaje modelo de contrato

Para que cada una de las agencias no tenga que reinventar la rueda en sus actividades de subvención y contratación, la Administración federal debería desarrollar un lenguaje modelo para los contratos, que se utilice para que los receptores de fondos federales mantengan el mayor estándar posible de accesibilidad en el uso no accesorio de la tecnología electrónica y de la información.

2.3 Asistencia técnica del contratista y del receptor de subvenciones

La Administración debe garantizar que todos los contratos con requisitos de accesibilidad incluyan disposiciones relativas a la disponibilidad de una asistencia técnica adecuada para quienes tengan que satisfacer las expectativas de accesibilidad. Esta asistencia técnica (que ya está disponible para diversas demarcaciones en virtud de los contratos formalizados por la Administración de Servicios Generales y la Plataforma de Acceso) deberá incluir los recursos relativos al Artículo 508, además de la información relativa a otras fuentes de accesibilidad que se requieran.

Recomendación 3

Establecer un control de calidad de los sitios web federales

3.1 Auditoría de los sitios web federales

Dando por hecho la precisión de las autoevaluaciones de las agencias y de las conclusiones conjuntas del Departamento de Justicia relativas a la accesibilidad de los sitios web federales, estas autoevaluaciones se desarrollarán cada dos años, mientras los sitios web cambian y pueden actualizarse prácticamente a diario. Cada una de las agencias y el Departamento de Justicia deben desarrollar un sistema para efectuar auditorías periódicas aleatorias de los sitios web, a fin de garantizar que se mantengan los estándares de accesibilidad. Cuando se trate de grandes agencias con numerosos sitios web, el control de calidad también podrá incluir el desarrollo de nuevas perspectivas para supervisar y gestionar las páginas, mientras que en el caso de agencias más pequeñas puede que baste con medios informales.

3.2 Automatización de los procesos de revisión

La verificación de la accesibilidad de los sitios web se compone de dos elementos: la verificación de los problemas y la puesta en práctica de reparaciones. Aunque existen programas y listas de verificación que se utilizan para identificar problemas de accesibilidad y para indicar las posibles reparaciones, puede que dichas reparaciones exijan muchos trabajadores y que se tome una decisión sobre la estrategia que seguir entre varias opciones. Después de evaluar todas las listas de verificación, identificaciones y herramientas de reparación existentes, y siguiendo los métodos de investigación sobre verificación, la Administración debe buscar la forma de validar y desplegar técnicas para minimizar el número de trabajadores dedicados al mantenimiento de los sitios web.

Recomendación 4

Plantear sistemáticamente la cuestión de la rentabilidad

No es lo mismo “coste” que “rentabilidad del coste”. Mientras las exigencias de ambos conceptos no se evalúen de forma más completa de lo que se ha hecho hasta la fecha, lo más probable es que el desarrollo de la política pública se vea obstaculizado y demorado.

4.1 Comisión presidencial

El Presidente debería nombrar una Comisión Nacional que incluya representantes del sector, de la Administración, consumidores, economistas y expertos en demografía, para estudiar detenidamente e informar sobre la naturaleza de todos los costes y beneficios relacionados tanto con la accesibilidad como con la inaccesibilidad. No deberá esperarse necesariamente que la Comisión alcance conclusiones definitivas en cuanto al alcance y naturaleza de todos los costes y beneficios, pero sí deberá establecer criterios, metodologías de recopilación de datos y de investigación, y criterios de evaluación para hacerlo a largo plazo

después de completar su trabajo. Esta Comisión, durante los seis meses de duración de su mandato, deberá abordar las cuestiones relativas al coste de los elementos añadidos, a fin de lograr la máxima accesibilidad en el diseño de la tecnología electrónica y de la información para el sector, la Administración y los consumidores; deberá determinar las alternativas disponibles para la adjudicación de dichos costes, incluyendo la disponibilidad de fondos exclusivos para investigación y experimentación en accesibilidad, subvenciones fiscales y demás incentivos; deberá conseguir que la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información sea la máxima prioridad para los programas de transferencia tecnológica del Consorcio del Laboratorio Federal; y deberá determinar la forma más adecuada de adjudicar los costes de investigación y desarrollo previstos en cumplimiento del Artículo 508 entre el sector y la Administración.

Siguiendo el trabajo de la Plataforma de Acceso en lo que respecta a su norma final del Artículo 508, la Comisión deberá identificar los beneficios posibles y demostrables derivados de conseguir la accesibilidad generalizada. La Plataforma de Acceso dio el primer paso creando la metodología para evaluar los beneficios atribuibles a la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información federal, pero es necesario continuar este trabajo y plantear las cuestiones respecto de la sociedad en un sentido más amplio. Esta investigación, que implica la extrapolación y creación de modelos estadísticos, el estudio de casos prácticos y el análisis de tendencias, deberá abordar cuestiones como el número de personas que cabría esperar que obtuvieran o conservaran un puesto de trabajo o se promocionaran en él como resultado de la disponibilidad y uso habitual de tecnología electrónica y de la información accesible. Así mismo, deberá abordar las adaptaciones, jubilaciones anticipadas, indemnizaciones a los trabajadores y demás recortes de gastos que las empresas obtendrían a través de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información; el número de personas que podrían beneficiarse en áreas distintas del empleo a través de la inclusión general de la accesibilidad en la tecnología electrónica y de la información de la nación. Deberá estudiar también la reducción en los pagos públicos por subsidios y asistencia personal que podrían derivarse de una accesibilidad generalizada a la tecnología electrónica y de la información, el aumento de los impuestos que se generarían del incremento en el empleo resultante de la accesibilidad, y el potencial de generación de beneficios por desarrollo de nuevos productos que podría derivarse de la investigación en accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información. Finalmente, deberá estudiar el posible impacto sobre la competitividad de las empresas estadounidenses en los mercados mundiales si ostentaran una posición de firme liderazgo en diseño accesible, y todas aquellas cuestiones relacionadas que la Comisión determine que vale la pena explorar.

Los costes de la inaccesibilidad son igualmente importantes. En algunos casos serán justo lo contrario de los beneficios del acceso, pero su alcance no se queda ahí. En este campo es necesario investigar el papel que podría desempeñar la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información a la hora de reducir las carencias de los trabajadores en determinados campos, la necesidad de recurrir a trabajadores temporales externos, y las presiones salariales inflacionarias en la economía. Igualmente, se deberá estudiar los costes en que incurren los propios particulares, la Administración y el sector sin ánimo de lucro para prestar unos

servicios o asistencia, que se verían reducidos o serían innecesarios si la tecnología electrónica y de la información fuera accesible. Finalmente, se deberá estudiar la naturaleza y el alcance de los costes de otras opciones relacionadas con la inaccesibilidad de la tecnología electrónica y de la información para los particulares, la Administración y el comercio, y la adjudicación actual de todos los costes de la inaccesibilidad, tanto los directos como los de otras opciones, en el sector de la tecnología electrónica y de la información.

4.2 Conferencia de la Casa Blanca

Como punto de arranque para el trabajo de la Comisión Nacional, se debería convocar una cumbre de la Casa Blanca sobre accesibilidad. Esta cumbre de alto nivel debería reunir a los representantes de todos los sectores –empresas, consumidores, la Administración e investigadores– para identificar las oportunidades de establecer asociaciones eficaces e innovadoras en materia de política, planificación, investigación y puesta en práctica de las medidas de accesibilidad en toda nuestra economía y sociedad.

Recomendación 5

Implicar a los consumidores en el proceso de accesibilidad

5.1 Paneles consultivos de consumidores

Cuando se modifique la ley para que se pueda compensar a los miembros por su tiempo, y siempre que se disponga de un grupo suficiente de personas que cuenten con el conocimiento y las destrezas necesarias, se debe recomendar a las agencias que nombren paneles consultivos según lo previsto por la Ley Federal de Comités Consultivos (*Federal Advisory Committee Act*) para asesorarlas y ayudarlas en sus esfuerzos para lograr la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, tanto para sí mismas como para todos los grupos de población afectadas por ellas. Estos paneles podrían identificar los problemas de accesibilidad en un estadio temprano, alertar a las agencias de los problemas de la utilización de diversas tecnologías que se esté valorando comprar, ayudar a comprobar el hardware y software adquirido para verificar su accesibilidad antes de ser aceptado, ayudar a las agencias a evitar las demandas fundamentadas en el Artículo 508 respondiendo activamente a las cuestiones procedimentales o de fondo, y avisar a las agencias sobre las medidas futuras que podrían mejorar la accesibilidad de diversos tipos de tecnología electrónica y de la información. La Comisión Federal de Comunicaciones estableció recientemente un comité de este tipo, y hay muchas agencias que ya tienen experiencia en la implicación del ciudadano en proyectos concretos sobre cuestiones continuas.

5.2 Atención al consumidor para el sector

La Administración federal, en asociación con el sector de la tecnología electrónica y de la información, deberá investigar la manera de formar, situar y retribuir apropiadamente a los usuarios finales con discapacidad, con objeto de ayudar al sector a desarrollar estrategias eficaces de accesibilidad, para prever las cuestiones de acceso relacionadas con las nuevas tecnologías o diseños, y para verificar y

evaluar los dispositivos y sistemas prototípicos. Los usuarios finales podrían participar en grupos de consumidores, reunirse con los expertos en diseño e ingeniería, comunicar el sentimiento de la comunidad, servir como plataforma de resonancia, y ejercer una influencia profunda y positiva sobre el rumbo y el ritmo de la innovación y puesta en práctica.

Recomendación 6

Enriquecer los recursos disponibles para llevar a la práctica el Artículo 508

6.1 Orientación adicional

Tal y como se ha indicado en el Capítulo III, hay muchas cuestiones clave sin resolver en lo que respecta a la aplicación y cumplimiento del Artículo 508 por parte de las agencias federales. Los reglamentos publicados hasta la fecha para orientar a estas agencias y la asistencia tecnológica de que disponen no llega a responder a las preguntas clave sobre las siguientes cuestiones: el significado de “recursos disponibles” en lo que respecta a la excepción por carga excesiva, el valor que se le va a dar a la accesibilidad a la hora de evaluar las ofertas presentadas en los concursos frente a los demás requisitos y criterios de cumplimiento, en qué medida los costes de investigación y desarrollo asociados con el cumplimiento de los contratos, pero no específicamente dispuestos en el contrato, se podrían o deberían incluir en los costes permitidos, y muchas otras cuestiones de la máxima importancia.

La Administración de Servicios Generales, la Plataforma de Acceso, la Oficina de Gestión y Presupuesto y el Consejo Regulador de la Adquisición Federal tienen que colaborar urgentemente para identificar todas esas cuestiones clave en materia de puesta en práctica, y para proporcionar orientaciones significativas en lo que respecta a la ley y su facultad discrecional. No son cuestiones que puedan ignorarse: se suscitarán con o sin orientación

6.2 Auditoría de cargas excesivas

Se debería desarrollar un sistema para auditar periódicamente las alegaciones de carga excesiva presentadas por las agencias. El Artículo 508 no dispone ninguna medida para la recopilación o revisión centralizada, ni para que el público pueda disponer de estas alegaciones, pero tampoco contiene ninguna restricción sobre la adopción de este tipo de protecciones y pruebas. Se debería revisar una muestra suficiente de estas alegaciones siguiendo un procedimiento establecido y de forma detenida para determinar tanto que se ha creado la documentación exigida, como que la documentación efectivamente respalda la conclusión. Desde el punto de vista del fondo de la cuestión, también deberán emprenderse auditorías para determinar si las conclusiones son precisas cuando estén relacionadas con uno o varios componentes del sistema, o con uno o varios de los requisitos establecidos en los reglamentos aplicables. Finalmente, la revisión serviría para identificar aquellas agencias que utilizan la excepción con más frecuencia, y para poner de manifiesto las diferencias en la forma en que se aplica la ley, que podrían derivarse de las diferencias entre agencias, culturas o sistemas de gestión.

6.3 Verificación de los cuestionarios autoevaluativos de las agencias

Aparte de la revisión periódica del estado de las páginas web de las agencias, el Departamento de Justicia debería desarrollar un procedimiento para verificar los informes de autoevaluación de las agencias relativos a sus niveles de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, así como a los progresos efectuados para alcanzar dicha meta. Estas revisiones deberán desarrollarse durante todo el año y deberán incluir una muestra de agencias y temas suficientemente grande como para que sus resultados sean significativos en términos estadísticos.

6.4 Asistencia técnica obligatoria

Aunque la asistencia tecnológica denota un proceso voluntario, se deberían desarrollar procedimientos para que las agencias que hayan tenido problemas graves y continuados con el cumplimiento del Artículo 508 estén obligadas a aceptar ayuda técnica para buscar soluciones a sus puntos débiles. Cuando se precisen intervenciones, se deberá utilizar el Servicio Ejecutivo Federal, el Consejo de Responsables Máximos de Información o contratistas de asistencia técnica.

6.5 Postura en caso de litigio

El Departamento de Justicia debería indicar su forma de proceder cuando se le reclame para defender ante los tribunales a una agencia federal por una demanda basada en el Artículo 508, y tenga conocimiento a través del proceso autoevaluativo de la agencia, o por los medios que fuere, de que la agencia efectivamente lo ha incumplido. Los funcionarios de las agencias federales, los posibles demandantes y los tribunales tienen que saber la forma en que el Departamento se propone manejar estas situaciones tan delicadas.

6.6 Reducir las exenciones previstas en el Artículo 508 para los contratos formalizados entre agencias federales.

Hay una serie de agencias federales de la división ejecutiva que formalizan contratos con la Oficina de Imprenta de la Administración para gestionar sus sitios web, o para la prestación de otros servicios relacionados con la tecnología electrónica y de la información. Como “elemento instrumental” del Congreso, esta Oficina no se encuentra actualmente sometida a las disposiciones del Artículo 508.

Las agencias federales cubiertas por el Artículo 508 no pueden saltarse por un contrato las obligaciones que tendrían si gestionaran por sí mismas sus sitios web. Aunque la Oficina de Imprenta de la Administración ha expresado su intención de cumplir el Artículo 508, cada agencia ejecutiva sigue siendo responsable de asegurarse de que sus sitios web cumplen las disposiciones de la ley. La relación entre agencias afectadas y no afectadas que se ejemplifica por estos contratos entre agencias de la división ejecutiva y la Oficina de Imprenta de la Administración plantean posibles dificultades. Por consiguiente, el Departamento de Justicia debe aclarar que, cuando la Oficina de Imprenta de la Administración

formalice una relación contractual que la sometería a los requisitos del Artículo 508, si no fuera una agencia exenta del Congreso, está obligada a cumplir los requisitos de dicho artículo cuando cumpla las tareas objeto del contrato o protocolo de intenciones.

Recomendación 7

Mantener expedientes y recabar datos

Con la puesta en práctica del Artículo 508, las agencias federales cuentan con una oportunidad única, aunque de corta duración, para desarrollar bases de datos y fuentes de información utilizables e informativas sobre distintas agencias. El Artículo 508 impone los mismos requisitos sobre todos, utiliza la misma nomenclatura con todas las agencias afectadas, y crea la perspectiva de un nuevo nivel de experiencia compartida entre agencias en el cumplimiento de los derechos civiles.

No debemos permitir que se pierda la oportunidad de racionalizar las categorías informativas y las técnicas para recopilar y compartir datos creada por el Artículo 508.

Entre las categorías de información importante que se deberían recopilar y acumular encontramos la información acumulada y comparativa de procesos, como el número y la resolución de las demandas, el número y naturaleza de las alegaciones de carga excesiva, y el número de empleados y miembros del público que utilizan tecnología electrónica y de la información accesible. Así mismo, podría ser posible la investigación cualitativa y de resultados, de formas que la estructura de otras leyes de derechos civiles anteriormente no hacía posible. Siguiendo las medidas aplicables en materia de intimidad, consentimiento informado, reducción de burocracia, investigación de seres humanos y demás consideraciones aplicables, se deberán realizar inmediatamente los esfuerzos necesarios para desarrollar, comprobar en campo, divulgar y analizar los instrumentos oportunos de recopilación de datos y presentación de informes.

Recomendación 8

Revisión legal

Conjuntamente, o como elemento del trabajo de la Comisión que se propone en la Recomendación 4.1, el Presidente y el Congreso deben establecer una comisión conjunta del máximo nivel (o designar una entidad existente, como el Consejo Nacional de Discapacidad) para examinar las barreras que impidan la puesta en práctica efectiva de las medidas de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en las leyes federales actuales, y para recomendar modificaciones legislativas que impulsen la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información en los sectores público y privado. Entre las cuestiones que se deben valorar se incluyen las siguientes: exigir que todos los documentos federales se faciliten en formatos legibles por máquina y aclarar la legalidad de dichos formatos a todos los efectos; exigir que los Estados cumplan lo previsto en el Artículo 508 como condición para recibir fondos federales al amparo de todos los programas estatales o federales relacionados con la discapacidad, o al amparo de Medicaid; revisar la Ley del Impuesto sobre la Renta para garantizar que todos los incentivos fiscales para

empresas relativos a la investigación y el desarrollo cubren la investigación en materia de acceso a la tecnología electrónica y de la información; revisar todas las subvenciones e iniciativas federales en el campo de la tecnología electrónica y de la información para garantizar que se incluye la accesibilidad en su alcance y prioridades; revisar la ley de derechos de autor para identificar los posibles incentivos disponibles para los editores por el uso de formatos legibles por máquina; revisar las leyes antimonopolio para determinar la necesidad de cambios que podrían facilitar el desarrollo de consorcios en el sector encaminados a desarrollar investigaciones en materia de accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información y desplegar productos; ampliar la competencia de la Comisión Federal de Comunicaciones, de la Comisión para la Seguridad de los Productos de Consumo, o de otras entidades, para facilitar el diálogo entre la industria y los consumidores respecto de las características tecnológicas de los dispositivos tradicionales de consumo independientes y del hogar; revisar las normas que rigen el programa Medicaid y el Programa Estatal de Seguro Sanitario Infantil para garantizar que iniciativas como las procedentes del caso Omstead, diseñadas para hacer posible que el mayor número de personas eviten su ingreso en una institución y puedan vivir en la comunidad, incluyan la financiación que sea necesaria de dispositivos de accesibilidad, y de formación en accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, con objeto de maximizar la autonomía y que las personas puedan valerse por sí mismas; y revisar la nomenclatura utilizada para describir la tecnología electrónica y de la información en todas las leyes y programas para poder minimizar o evitar confusiones e incoherencias en el uso de terminología por diversas agencias o programas.

Recomendación 9

Revigorizar la calidad y el enfoque de la ejecución de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad

9.1 Comercio electrónico, terminales públicas e Internet

El Departamento de Justicia, con las normas legales adecuadas, la orientación interpretativa que proceda e incoando los procedimientos que corresponda, debe inmediatamente emprender pasos significativos para exponer su posición en lo que respecta a la posibilidad de aplicación del Título III a Internet. El Departamento de Justicia, tras elegir entre sus propias listas de verificación de accesibilidad, las directrices más actualizadas publicadas por el Consorcio World Wide Web Iniciativa de Accesibilidad de la Web, y los requisitos funcionales y de rendimiento expresados en la norma final del Artículo 508 emitida por la Plataforma de Acceso, deberá promulgar la norma que elija para definir y evaluar la accesibilidad a los sitios web, a fin de que no pueda objetarse su competencia sobre la Ley de Estadounidenses con Discapacidad con alegaciones de vaguedad o imprecisión.

El Departamento de Justicia también debe promulgar estándares y requisitos para la accesibilidad de los terminales públicos, incluyendo los directorios electrónicos de los edificios, los lectores de tarjetas de los puntos de venta, las terminales de bibliotecas y dispositivos similares.

9.2 Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales

La Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales debe actualizar sus materiales de orientación y asistencia técnica para los empresarios privados cubiertos por el Título I de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, a fin de reflejar la priorización de la accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información, para explicar el significado y la importancia de este concepto de forma que clarifique sus diferencias y similitudes con el modelo de adaptaciones razonables, y para ampliar las listas de recursos organizativos y de asistencia técnica que se facilitan a los empresarios, de forma que se incluyan entidades y programas especializados en accesibilidad de la tecnología electrónica y de la información.

Así mismo, la Comisión de Igualdad de Oportunidades Laborales deberá emitir orientaciones sobre la relación entre el Artículo 508 y el Artículo 501, aclarando que el incumplimiento del Artículo 508 por parte de las agencias federales se considerará normalmente como de alto nivel probatorio a la hora de determinar la validez de las demandas por discriminación presentadas por los trabajadores federales contra dichas agencias. La orientación deberá indicar igualmente en qué circunstancias, de haber alguna, el incumplimiento del Artículo 508 por parte de una agencia federal constituye un incumplimiento *per se* del Artículo 501.

Recomendación 10

Intensificar el control y la obligación de cumplimiento en virtud de lo previsto en el Artículo 255

10.1 Cumplimiento de la Comisión Federal de Comunicaciones

La Comisión Federal de Comunicaciones debe indicar qué elementos y funciones de la próxima generación de equipos de telecomunicaciones inalámbricas o de los equipos que el cliente tienen en sus propias instalaciones, considera capaces de ser plenamente accesibles en las condiciones actuales. Deberá ser todo lo concreta que sea posible para notificar a los fabricantes y vendedores de equipos de las instalaciones del cliente lo que se espera de ellos en este campo.

10.2 Recursos ante el incumplimiento del Artículo 255

La Comisión Federal de Comunicaciones debe emitir una opinión legal sobre la forma en que reaccionaría y la posición que adoptaría si un consumidor intentara saltarse el proceso de reclamación previsto por el Artículo 255 y presentara su demanda ante un tribunal federal por discriminación basada en la disposición del “transporte común” de la Ley Federal de Comunicaciones. Igualmente, los usuarios finales y la industria tienen que conocer las opiniones de la Comisión en lo que respecta a la disponibilidad y adecuación de dichos procedimientos, especialmente si la Comisión no tiene previsto imponer sanciones o multas significativas por incumplimiento de la ley.

10.3 Informes de control del mercado

La Comisión Federal de Comunicaciones, en conjunción con la Plataforma de Acceso, debe institucionalizar la elaboración y publicación regular y periódica del Informe de Control del Mercado de las telecomunicaciones. Como vehículo para identificar las líneas de producto, servicios o sectores de la industria de las telecomunicaciones en que existen problemas, estos informes pueden ser una valiosísima herramienta para orientar el despliegue de asistencia tecnológica y otros recursos. El uso continuado de estos informes resulta especialmente fundamental si la Comisión pretende minimizar el uso del proceso opuesto como forma de potenciar el progreso en el campo de la accesibilidad de las telecomunicaciones.

10.4 Definición de los servicios de telecomunicaciones afectados

La Comisión Federal de Comunicaciones debe indicar formalmente los resultados de su estudio y sus conclusiones sobre el posible alcance de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones del Artículo 255. Si la Comisión resuelve que tiene autoridad legal para incluir el denominado “servicio de información” dentro del alcance de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones del Artículo 255, deberá proceder de inmediato a instituir el proceso de elaboración normativa necesario para lograr esta aclaración.

Si, por el contrario, la Comisión resuelve que carece de autoridad legal para ampliar la definición de los servicios de telecomunicaciones del Artículo 255 lo suficiente como para incluir estos “servicios de información”, deberá unirse a los representantes de los consumidores y a otros líderes informados del sector para proponer al Congreso la legislación que lo remedie. Del mismo modo, si la Comisión determina que efectivamente posee la autoridad necesaria para ampliar la definición, pero declina ejercer su facultad discrecional para hacerlo, los consumidores y la industria tienen que saberlo para empezar a valorar las opciones para conseguir la reforma legislativa.

Conclusión

La convergencia de tecnología, actitudes, demografía y ley ha creado unas oportunidades sin precedentes para eliminar una de las fuentes más significativas de desigualdad en nuestra sociedad. Aunque no siempre están claros los detalles exactos y la adjudicación de costes y beneficios más apropiada, no se puede discutir ni el valor y ni la inteligencia de hacer que la tecnología electrónica y de la información sea accesible para todos. Hay personas de buena voluntad que trabajan conjuntamente y se han comprometido para superar los obstáculos, y pueden producir avances que mejorarán radicalmente el futuro para todos nosotros. Tenemos los medios y la ocasión al alcance de la mano.

Apéndice

Misión del Consejo Nacional de Discapacidad

Panorámica y objetivos

El Consejo Nacional de Discapacidad (National Council on Disability, NCD) es una agencia federal independiente compuesta por 15 miembros nombrados por el Presidente de Estados Unidos y confirmados por el Senado de Estados Unidos. El Consejo tiene como objetivo general promover políticas, programas, prácticas y procedimientos que garanticen la igualdad de oportunidades para todas las personas con discapacidad, con independencia de la naturaleza o del significado de la discapacidad, y facultar a las personas con discapacidad para que alcancen la autosuficiencia económica, la vida independiente, y la inclusión e integración en todos los aspectos de la sociedad.

Obligaciones específicas

Actualmente, el Consejo Nacional de Discapacidad tiene las siguientes obligaciones legales:

- Revisar y evaluar, de forma continuada, las políticas, programas, prácticas y procedimientos que afecten a las personas con discapacidad, que los departamentos y agencias federales hayan desarrollado o que hayan recibido su ayuda, incluyendo los programas establecidos o apoyados en virtud de la Ley de Rehabilitación de 1973, con sus enmiendas, o de la Ley de Asistencia y Declaración de Derechos de las Discapacidades de Desarrollo (*Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act*), al igual que todas las leyes y reglamentos relativos a los programas federales que ayudan a dichas personas con discapacidad, a fin de evaluar si dichas políticas, programas, prácticas, procedimientos, leyes y reglamentos satisfacen efectivamente las necesidades de las personas con discapacidad.
- Revisar y evaluar, de forma continuada, las cuestiones nuevas y emergentes de política de discapacidad que afectan a las personas con discapacidad en el ámbito federal, estatal y local y en el sector privado, incluyendo la necesidad de servicios de adultos y su coordinación, el acceso a los servicios de asistencia personal, los esfuerzos de reforma escolar y el impacto de dichos esfuerzos sobre las personas con discapacidad, el acceso a la asistencia sanitaria, y las políticas que desincentivan a las personas a la hora de buscar o conservar un trabajo.
- Hacer recomendaciones al Presidente, al Congreso, al Secretario de Educación, al Director del Instituto Nacional de Investigación de Discapacidad y Rehabilitación (*National Institute on Disability and Rehabilitation Research*), y a otros funcionarios de las agencias federales, sobre las formas de promocionar mejor la igualdad de oportunidades, la autosuficiencia económica, la vida independiente, y la inclusión e integración en todos los aspectos de la sociedad para los estadounidenses con discapacidad.

- Proporcionar al Congreso, de forma continuada, asesoramiento, recomendaciones, propuestas legislativas, y toda aquella información adicional que el Consejo o el Congreso considere oportuna.
- Recabar información sobre la puesta en práctica, eficacia e impacto de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad de 1990 (Código de Estados Unidos 42, 12101 y ss.).
- Asesorar al Presidente, al Congreso, al Comisario de la Administración de Servicios Generales, al Secretario Adjunto de Servicios de Educación Especial y Rehabilitación del Departamento de Educación, y al Director del Instituto Nacional de Investigación de Discapacidad y Rehabilitación sobre el desarrollo de los programas que se desarrollen en virtud de la Ley de Rehabilitación de 1973, con sus enmiendas.
- Prestar asesoramiento al Comisario de la Administración de Servicios Generales respecto de las políticas y conducta de la Administración.
- Hacer recomendaciones al Director del Instituto Nacional de Investigación de Discapacidad y Rehabilitación sobre las formas de mejorar la investigación, notificación, administración, así como la recopilación, divulgación y puesta en práctica de las conclusiones de los estudios que afecten a las personas con discapacidad.
- Prestar asesoramiento en lo que respecta a las prioridades de las actividades del Consejo de Coordinación de Agencias en materia de Discapacidad, y revisar las recomendaciones de modificación legislativa y administrativa presentadas por este consejo, a fin de garantizar que dichas recomendaciones son coherentes con el objetivo del Consejo Nacional de Discapacidad de promover la plena integración, independencia y productividad de las personas con discapacidad.
- Elaborar y presentar ante el Presidente y el Congreso un informe anual titulado Política Nacional de Discapacidad: Informe de Progreso (*National Disability Policy: A Progress Report*).

Internacional

En 1995, el Departamento de Estado nombró al Consejo Nacional de Discapacidad punto de contacto oficial del gobierno de Estados Unidos para las cuestiones de discapacidad. En concreto, el Consejo se relaciona con el relator especial de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Social sobre cuestiones de discapacidad.

Consumidores a los que ha servido y actividades actuales

Aunque hay muchas agencias de la Administración que gestionan programas y tratan cuestiones que afectan a las personas con discapacidad, el Consejo Nacional de Discapacidad es la única agencia federal encargada de abordar, analizar y hacer recomendaciones en materia de política pública que afecte a las personas con

discapacidad, con independencia de su edad, tipo de discapacidad, potencial laboral percibido, necesidad económica, capacidad funcional específica, de si la persona es veterano, u otras circunstancias individuales. El Consejo reconoce que tiene una oportunidad exclusiva para facilitar la vida independiente, la integración en la comunidad, y las oportunidades laborales para las personas con discapacidad, garantizando que se adopta una perspectiva documentada y coordinada para abordar los problemas de las personas con discapacidad a la hora de eliminar las barreras existentes para su participación activa en la comunidad y en la vida familiar.

El Consejo Nacional de Discapacidad realiza un importante papel en el desarrollo de política de discapacidad en Estados Unidos. De hecho, el Consejo propuso inicialmente lo que con el tiempo se convirtió en la Ley de Estadounidenses con Discapacidad. Entre la lista actual de cuestiones clave del Consejo se incluyen las siguientes: mejorar los servicios de asistencia personal, promover la reforma de la asistencia sanitaria, incluir a los estudiantes con discapacidad en programas de alta calidad en escuelas típicas de barrio, promover la igualdad de oportunidades y las oportunidades de alojamiento en la comunidad, controlar el cumplimiento de la Ley de Estadounidenses con Discapacidad, mejorar la tecnología de asistencia, y garantizar que las personas con discapacidad que pertenezcan a culturas diversas participen plenamente en la sociedad.

Historia legal

El Consejo Nacional de Discapacidad fue constituido inicialmente en 1978 como consejo asesor dentro del Departamento de Educación (Ley Pública 95 – 602). Las enmiendas introducidas en 1984 en la Ley de Rehabilitación (Ley Pública 98 – 221) transformaron el Consejo en una agencia independiente.