

Banco Interamericano de Desarrollo

**Seminario:
Diálogo sobre Desarrollo e Inclusión:
Oportunidades para las Personas con Discapacidad**

Santiago, Chile

**Acceso de las Personas con Discapacidad
a los Mercados de Trabajo**

*Grupo Latinoamericano para la Participación, la Integración
y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
(GLARP IIPD)*

**PATROCINADORES
Gobierno de Finlandia
Gobierno de Noruega**

Marzo 16, 2001

Nota: Este documento es parte de una serie de documentos que serán presentados con el fin de establecer una discusión sobre temas de discapacidad. Este documento no ha sido finalizado, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones e interpretaciones expresadas en este documento son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco Interamericano de Desarrollo.

Versión en inglés en preparación (English forthcoming)

Presentación

El presente informe sobre "Acceso a los Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad en América Latina y El Caribe" presenta las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de los resultado de la investigación realizada por el Grupo Latinoamericano para la Participación, la Integración y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, GLARP-IIPD sobre el tema, en desarrollo de la consultoría solicitada por el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

La consultoría fue realizada por GLARP-IIPD mediante un equipo investigador conformado por un consultor de cada una de las tres subregiones (Centroamérica, México y el Caribe; Zona Andina y Cono Sur). Los investigadores recopilaron la información existente en la región, apoyados por instituciones miembro del GLARP-IIPD en los diferentes países, quienes diligenciaron una guía elaborada por el grupo investigador. La información recolectada, una vez categorizada, fue integrada en un documento único, el cual queda como anexo, en carácter de material de soporte, sobre el cual se apoya el presente informe.

La información recolectada en los países, fue complementada mediante consulta de otras fuentes documentales –investigaciones y estudios similares efectuados en la región, así como publicaciones e informes de organismos internacionales, y algunas entrevistas.

El presente trabajo, evidentemente, no esta basado en un análisis exhaustivo de las acciones llevadas a cabo en los diferentes países, ni el anexo del mismo puede ser considerado como un estudio comparativo de los desarrollos alcanzados por ellos. Dadas las limitantes del tiempo de que disponíamos, no hemos alcanzado a recolectar información directa de todos los países de la región; sin embargo la información obtenida tanto de documentos como informes escritos de diez y ocho países y algunas entrevistas con personas conocedoras del tema, nos permite afirmar que la información es representativa de la situación de la región.

Las opiniones aquí expuestas, salvo en aquellos casos que han sido referenciadas, corresponden a interpretaciones de la información hechas por el equipo investigador; éstas y las recomendaciones en su conjunto, reflejan la forma de pensar del GLARP-IIPD en los tiempos actuales; por tanto son de su entera responsabilidad; pudiendo ser, que no correspondan con la posición del BID, organismo contratante del presente estudio.

El GLARP IIPD quiere reconocer la invaluable colaboración tanto de las consultoras como de las instituciones y de los profesionales que en los países, a pesar del corto tiempo y de la dificultad para encontrar la información solicitada, contribuyeron a realizar esta investigación.

GLARP-IIPD
Oficina Central
Bogotá, Febrero 28 de 2.001

INTRODUCCIÓN:

Uno de los criterios por los cuales se mide el éxito o el fracaso de las personas, esta relacionado con el desempeño de una ocupación acorde con su estatus de edad, sexo y cultura. Así, la sociedad actual valora y reconoce como un derecho humano fundamental de todos los ciudadanos en su vida adulta, el desempeño de una actividad productiva y la retribución con un ingreso económico digno, por el trabajo que realice. Para las persona con discapacidad, el desempeño de una actividad productiva, además de representar el ejercicio de un derecho, es la mejor forma de demostrar su capacidad para contribuir al desarrollo de su comunidad y así alcanzar el reconocimiento de su condición de ciudadano.

En este documento, adoptaremos el término "discapacidad" como término genérico para hacer referencia a las alteraciones del funcionamiento de la persona en los aspectos individual y social, según ha sido propuesto por la OMS en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud, CIDDM-2¹.

En esta definición, la OMS concibe la discapacidad como un problema complejo que desborda los aspectos de la salud y las consecuencias de los problemas crónicos de ella; interrelaciona factores personales, ambientales, sociales y culturales según las situaciones a las que se ve enfrentada la persona. Como consecuencia de tal definición, se hace evidente que las acciones de equiparación de oportunidades², son decisivas para que este sector de la población alcance niveles de calidad de vida aceptables y así tenga las posibilidades de disfrutar de los bienes y servicios de su comunidad y de participar del desarrollo social.

Con relación a la integración laboral, precisemos entonces que las personas con discapacidad son todas aquellas personas que tropiezan con dificultades para insertarse en el mercado laboral debido a alteraciones del funcionamiento por causa de una deficiencia de sus funciones o estructuras corporales, y de las restricciones que enfrenta para realizar las actividades que le son vitales para desempeñarse en un puesto de trabajo, debido a las barreras que le interpone la sociedad por la forma como está organizada.

¹ "CIDDM-2 Versión Pre-Final, WHO, Ginebra - Diciembre 15 de 2.000

² Definida por el Plan de Acción Mundial como: "las medidas mediante las cuales el sistema general de la sociedad –tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y de trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreación- se hacen accesible para todos"

CONCLUSIONES

Para efectos de análisis y también de proceso en lo que concierne a la integración laboral, se ha de establecer una distinción según la edad en que aparece la discapacidad; si es antes del término de la escolaridad, o en el curso de la vida laboral. El problema, en el primer caso es asegurar la transición de la escuela a la vida profesional y conseguir un puesto de trabajo; en el otro, es conservar el empleo o encontrar uno nuevo.

GLARP-IIPD en su marco conceptual actualizado³ define la integración laboral como el objetivo inmediato de la rehabilitación profesional y como el fin último de la rehabilitación integral de las personas con discapacidad. Como proceso, la define como el continuo de acciones complementarias que comienza con la valoración diagnóstica orientada a establecer un perfil sobre las capacidades reales de la persona, la educación recibida y las necesidades de capacitación o apoyos para acceder a posibilidades de empleo existentes, así como a identificar las motivaciones y preferencias profesionales; y finaliza con la obtención y mantenimiento de un empleo en un entorno lo más normalizado o menos restrictivo posible. En el continuo de acciones complementarias, de acuerdo con las características y necesidades individuales, se sitúan la orientación vocacional, la adaptación personal para la vida laboral y la interacción social, la capacitación/formación o entrenamiento para el desempeño de una determinada actividad laboral, y la colocación en una actividad económicamente productiva.

Señala además que la conducción del proceso debe ser individual y dirigido por la propia persona interesada, con la concurrencia de: apoyos técnicos ofertados por equipos profesionales de entidades prestadoras de servicios, dirigidos a mejorar las condiciones de actuación del individuo; y apoyos sociales y familiares que faciliten o mejoren las oportunidades de integración laboral, para su ubicación preferentemente en el mercado regular de trabajo.

Para las personas con discapacidad, como para la población en general, la incorporación al mercado laboral entraña una sucesión de actos, decisiones y gestiones relacionadas con la localización de vacantes cuya direccionalidad está en relación con la información disponible, y cuyos resultados están determinados por la ley de oferta y de demanda; las que a su vez, dependen de condicionantes tales como la educación, la formación profesional y la experiencia previa; todo ello enmarcado en un contexto sociocultural y económico que rige como determinante a su vez de la oferta y la demanda de mano de obra y producción. Por tal razón en este informe acerca de la situación actual sobre oportunidades de acceso al mercado laboral para las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe, enfocaremos las dimensiones: educación y formación profesional e información disponible, como ejes transversales del análisis, para tratar de dimensionar la situación actual de oferta y demanda laboral para este grupo poblacional.

La revisión y análisis de los programas y experiencias de rehabilitación profesional/inserción laboral hecha en el marco de la investigación sobre "Acceso de las Personas con Discapacidad al Mercado Laboral en América Latina y El Caribe", demuestra de una manera significativa, la coexistencia de abordajes desde la perspectiva tradicional centrada en el

³ Publicación Institucional "Marco Conceptual Actualizado de la Rehabilitación Profesional en el GLARP"
Bogotá, Colombia-Junio 1996

modelo médico de la discapacidad y el modelo de atención profesional especializado en estructuras paralelas a las desarrolladas para la población en general, con abordajes desde la perspectiva más moderna centrada en el modelo de autonomía, participación y de Derechos Humanos, que ha conducido a modelos de atención basados en las mismas estructuras que se prestan los servicios para la población general; complementados estos con apoyos específicos (desde lo profesional, lo tecnológico, medios y métodos) para homologar las posibilidades de desempeño y aprovechamiento de las capacidades de las personas con discapacidad, en relación con las de las personas sin discapacidad. Esta dualidad de enfoques, no es más que un reflejo del cambio de paradigmas que se ha venido dando en los últimos 20 años, sobre la manera de entender y abordar la situación de la discapacidad.⁴

Es evidente que en la región, los programas y servicios para personas con discapacidad tanto para su atención en procesos de rehabilitación profesional, (relacionada con los aspectos la formación profesional y ubicación laboral), como en procesos de habilitación - rehabilitación (relacionados con los aspectos educativos y funcionales); basados en estructuras paralelas, predominan sobre los que están basados en las estructuras regulares.

También es evidente que persiste una franca tendencia a la prestación de servicios de rehabilitación centrados en la razón de ser de las instituciones, más que en la adopción de medidas y programas tendientes a la inclusión o integración de las personas con discapacidad en ambientes menos restrictivos; a nuestro juicio, debido a que en la región la atención de este colectivo sigue estando a cargo principalmente de entidades de beneficencia y organizaciones no gubernamentales inspiradas en principios de caridad y solidaridad social con enfoque proteccionista, el cual se encuentra profundamente arraigado en nuestra cultura; y que estas entidades han encontrado en la práctica de la rehabilitación el medio para validar su razón de existencia institucional; por tanto, el cambio hacia modelos orientados a la integración implican la desintitucionalización de sus servicios con las consiguientes consecuencias sobre la organización o existencia misma de ellas. El cambio de enfoque, y en consecuencia exige una transformación del modelo de prestación de servicios que conlleva además, a una modificación de principios, que es difícil y lento para ser asumido.

En los países de América Latina y del Caribe, comparativamente con Europa y Norteamérica, es de muy reciente incorporación el marco conceptual que sustenta el paradigma moderno de la discapacidad; por lo tanto, la transformación de los programas y servicios institucionalizados, es incipiente explicando así que la educación, la formación profesional y la incorporación al empleo se den principalmente en sistemas paralelos a los desarrollados para el resto de la población.

Aunque en los países desarrollados, como Estados Unidos y Canadá en nuestro continente o en la mayoría de los países de la comunidad europea, por ejemplo, se ha demostrado que casi todas las personas con discapacidad pueden utilizar los servicios y las estructuras regulares de la comunidad con un rendimiento satisfactorio, y que en la mayoría de los casos, sólo requieren de algunos apoyos personalizados para compensar las limitaciones que le impone su discapacidad; en Latinoamérica y el Caribe, todavía hay escepticismo sobre la viabilidad de este enfoque, principalmente entre los prestadores de servicios para las personas con discapacidad y el sector de los profesionales que tradicionalmente han ostentado "el saber"

⁴ Ver, en Documento Ampliado, Capítulo: Marco Conceptual sobre la Discapacidad

sobre el tema. Algo similar, con menos fuerza, ocurre entre las propias personas con discapacidad y sus familias.

Aunque poco a poco se ha ido aceptando que el modelo rehabilitador basado en las instituciones tiene poco impacto en el desarrollo de habilidades y competencias sociales para que la persona con discapacidad pueda interactuar con el entorno y desempeñar las funciones y roles sociales que le corresponden según su estatus de edad, sexo y cultura; las instituciones (ONGs) o bien no han logrado encontrar la forma de transformar sus servicios, o no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, y en muchos casos tampoco tienen un conocimiento técnico sobre las nuevas formas de actuación, circunstancias que las mantienen ancladas a la prestación de servicios paralelos y segregados, en detrimento del aprovechamiento de las ventajas que ofrece el modelo incluyente para el desarrollo de la autonomía de las personas con discapacidad, de la generación de un cambio de actitud de la comunidad, y de hacer mejor uso de los recursos existentes en la comunidad; aspectos centrales sobre los cuales se ha desarrollado el cambio de enfoque sobre la discapacidad.

La aplicación del modelo incluyente ha tenido mayor trayectoria en el campo educativo, sin embargo, también ha demostrado ser válida la utilización de los servicios y estructuras regulares de la comunidad para la formación profesional y la incorporación al empleo, bien sea para los trabajadores que adquieren la discapacidad en el transcurso de su vida laboral o para aquellas personas con discapacidad que se preparan para ingresar por primera vez al mercado del trabajo.

Adicionalmente, en la medida que se ha ido avanzando en la aplicación del modelo incluyente, se ha ido identificando que las modificaciones introducidas en los programas o estructuras regulares para dar cabida a las personas con discapacidad, traen mejoras significativas en la prestación del servicio también para la población en general; lo cual de por sí, ya reporta una enorme ganancia.

Es obvio que el modelo incluyente no puede ser implantado solamente a partir de "buena voluntad" y mucho menos desde la adopción de medidas políticas que impongan su aplicación. Es necesaria la concurrencia entre: la adopción de nuevos enfoques, la adecuación de los métodos existentes, y la disposición de la sociedad para planificar el desarrollo teniendo en cuenta las necesidades de todos los ciudadanos; con la capacitación de los prestadores de servicios para hacer que las metodologías incluyentes respondan a las necesidades de las personas. Las instituciones requieren del apoyo, la capacitación y la información pertinente y necesaria, para que la transformación se haga efectiva y con buena calidad.

A pesar de los avances conceptuales que han conducido a que hoy en día se promueva la igualdad de oportunidades de acceso a bienes y servicios para personas con y sin discapacidad, los países desarrollados reconocen que existe aún una tremenda brecha tanto en las oportunidades de educación/formación así como en el acceso a la información entre unas y otras, habida cuenta de la condición de marginalidad que ha caracterizado a la población con discapacidad; por tanto, no es de extrañar que en relación con la inserción laboral, las tasas de desempleo y plazos de espera de las personas con discapacidad para la consecución de un puesto de trabajo, sean muy superiores a los de las personas sin discapacidad, tal como se reporta en España, Canadá y aún el mismo Estados Unidos que es uno de los países con legislación más fuerte y una política más proactiva e incluyente en

términos de garantizar los derechos de los ciudadanos americanos con discapacidad; obviamente es lógico suponer, a falta de información específica sobre el tema, que en los países menos desarrollados y con sistemas de seguridad social más débiles, como es el caso de los países de América Latina y el Caribe, esta situación revista mayor gravedad.

Abordar el tema de "Acceso a los Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad en América Latina y El Caribe", representa un reto y entraña dificultades significativas, precisamente por la carencia de información específica que sobre la materia tiene la región. Es presumible que en este momento de crisis económica que afrontan los países latinoamericanos y del Caribe y como consecuencia de ello, el aumento de los índices de desempleo y subempleo, esta condición haya venido a agravar aún más la ya precaria situación de las personas con discapacidad; aun admitiendo que nos referimos a la situación de las personas con discapacidades más severas.

Ninguno de los países de América Latina y el Caribe, parece haber identificado como una prioridad, disponer de información relevante sobre su población con discapacidad, como se desprende de la carencia, en todos ellos de un sistema de información eficaz que permita cuantificar el problema o disponer de estadísticas confiables sobre la situación de la discapacidad, y mucho menos sobre las condiciones de vida de este grupo de población; a pesar de contar con registros sectoriales, que de procesarse permitirían al menos una aproximación importante al problema. A manera de ilustración, revisamos el tema referente al Registro o Carnetización de Personas con Discapacidad para acceder a beneficios y prestaciones sociales, en un país de cada una de las tres sub regiones:

Costa Rica: instauró desde la década del 80 el registro de personas con discapacidad como una de las competencias del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, ente rector de ese país en esta materia; sin embargo, el mismo Consejo reconoce que sus registros adolecen de males tanto de sub registro como de falta de procesamiento de la información.

Uruguay: como uno de los mandatos de la Ley de Protección para las Personas con Discapacidad (Ley núm. 16095) expedida en el año 1.989, crea el Registro de Discapacitados⁵, sin embargo su utilización en la práctica, apenas se está impulsando en los últimos años, mediante el condicionamiento de la recepción de beneficios del Estado para las personas con discapacidad, a la tramitación de un carné que acredite tal condición, siendo la Comisión Honoraria de la Discapacidad, la instancia responsable de expedir tal acreditación. Así por ejemplo, en relación con la aplicación de la cuota de reserva de puestos de trabajo, se expide el Decreto núm. 431/999, mediante el cual se dispone que: "los organismos del Estado, así como las personas de derecho público no estatales, a efectos de proceder a la provisión de vacantes, deberán realizar un llamado a aspirantes, en el que solo podrán participar aquellas personas que acrediten estar inscritas en el Registro de Discapacitados". Tampoco en este caso, hasta el momento se ha aprovechado la oportunidad para procesar y tener información específica, al menos, sobre las personas formalmente registradas; a pesar de que es quizá el país latinoamericano que ha desplegado una función de protección social más sostenida y de amplia cobertura, ya desde la década del 70.

⁵ GLARP-IIPD recomienda que se use la expresión "personas con discapacidad", en lugar del adjetivo "discapacitados", terminología que nos parece más apropiada y por tanto siempre que sea posible, la incorpora en sus documentos; no obstante, cuando se trata del uso del adjetivo "discapacitado/a" en un documento oficial como es este caso, respeta la nominación original.