

INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD: ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Bernardita López Radrigán
Avanza Inclusión
www.avanzainclusion.cl

Derecho al trabajo y discapacidad

Los Derechos Humanos son inherentes sin distinción a todo ser humano y necesarios para el ejercicio de la ciudadanía (Cecchini & cols., 2015). Constituyen acuerdos de convivencia consagrados en instrumentos jurídicos internacionales y cuentan con mecanismos de protección, haciéndose efectivos a nivel nacional mediante políticas sociales con enfoque de derechos, para su promoción, respeto, satisfacción, acceso y garantía.

Este “enfoque de derechos” implica una posición ética frente a la acción del estado y la sociedad y es un instrumento transformador de las prácticas del desarrollo que permite migrar miradas y acciones desde estrategias de desarrollo centradas en la satisfacción de necesidades hacia estrategias centradas en la generación de ciudadanía (Nussbaum, 1998). La ciudadanía se entenderá no sólo como un status legal que implica derechos y responsabilidades, sino que también como una identidad y expresión de pertenencia a una comunidad política (Kymlicka & Norman, 2002).

En línea con lo anteriormente expuesto, los derechos humanos serían fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía, en sus dimensiones de participación y sentimiento de pertenencia a un territorio (Cecchini & cols., 2015). Así también, los derechos humanos serían fundamentales para la inclusión social, entendida en base a un modelo ecológico que incluye factores individuales, interpersonales, organizacionales, comunitarios y sociopolíticos (Clifford, 2015).

La inclusión social se reconoce como un principio general (artículo 3), una obligación general (artículo 4) y un derecho (artículos 19 y 29) en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) del año 2006. En este instrumento internacional la discapacidad es conceptualizada desde el modelo social, como una construcción relacional situacional, dinámica e interactiva entre la sociedad y un sujeto (individual o colectivo) (Ferreira, 2008).

La movilización social de las personas con discapacidad y su participación académica y científica desde diversas disciplinas comenzó a cuestionar en la década de los setenta la idea de la



discapacidad como un atributo, característica o tragedia personal. La visión naturalista, biológica y patológica (Delgado & cols., 2017) que orientaba el tratamiento hacia la curación o la adaptación de la persona a la sociedad, fue cuestionada en base al reclamo de estas mismas personas por ser tratadas como sujetos de pleno derecho, iguales a los demás en dignidad, autonomía y participación social y política.

Fueron ellos quienes propusieron nuevas formas de entender la deficiencia no como una causa y responsabilidad de la persona sino como el resultado de la relación del individuo con el sistema, dando forma al “modelo social en discapacidad” que trajo consigo cambios teóricos y políticos en la caracterización de la discapacidad hecha por la Clasificación Internacional de la Funcionalidad, Incapacidad y Salud (CIF), por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y, sobre todo, por la CDPD.

La CDPD fija un nuevo estándar para el diseño de legislación y políticas públicas, sustentadas en la superación de barreras estructurales mediante la provisión de apoyos que faciliten la autodeterminación y la inclusión social. En su artículo 27, relacionado con trabajo y empleo, indica que los estados que la ratifiquen reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, a través de un empleo libremente elegido en un contexto laboral regular, inclusivo y accesible.

Para ello, los estados deben adoptar medidas legislativas congruentes con dicho principio, promoviendo la adquisición de experiencia en el mercado de trabajo abierto. Sin embargo, existe una gran cantidad de evidencia en todo el mundo que muestra que la relación empleo-población para las personas con discapacidad es mucho menor que la relación empleo-población para las personas sin discapacidad (Eichhorst & cols., 2010).

Por ejemplo, en los Estados Unidos, solo el 17,5% de las personas con discapacidad estuvieron empleadas durante 2015, en contraste con el 65% de la población sin discapacidad (Oficina de Estadísticas Laborales de EE.UU., 2016). En Canadá, la tasa de empleo de las personas con discapacidad es de alrededor del 49% en comparación con el 79% de los canadienses sin discapacidad (Turcotte, 2014).

De los 44 millones de personas con discapacidad que viven en la Unión Europea (28 condados) en 2011, solo el 47,3% formaba parte de la fuerza de trabajo (Eurostat, 2014). En Latinoamérica, las tasas de empleo varían entre 20% y 60% y las diferencias entre estas cifras probablemente se deben a los métodos de medición que se utilizaron. No todos los países tienen sistemas de medición consistentes con la definición de discapacidad de la CDPD (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014).

En 2011, Drew & cols demostraron que, de todas las discapacidades, las discapacidades psicosociales están asociadas con las tasas más altas de desempleo, con tasas tan altas como el 90%. También las tasas de empleo disminuyen al aumentar la gravedad de las enfermedades mentales y la brecha en las tasas de empleo ajustadas que compara la enfermedad grave con ninguna mental fue del



1% entre las personas de 18-25 años frente al 21% entre las personas de 50 a 64 años (Luciano & Meara, 2014). De acuerdo con la Imagen Nacional de Adultos con Discapacidades Intelectuales en la Fuerza de Trabajo realizada por Olimpiadas Especiales, el 34% de la población con discapacidad intelectual está empleada en los Estados Unidos. De ellos, el 53% tienen un empleo competitivo, el 38% en un empleo protegido y el 9% en otros entornos (Siperstein & cols., 2013).

Las barreras constituyen factores de exclusión en el entorno de una persona que, a través de su ausencia o presencia, limitan el funcionamiento y crean discapacidad. Las barreras para la inclusión de personas con discapacidad podrían ser: un entorno físico que no es accesible, la falta de tecnología asistencial (dispositivos de asistencia, adaptación y rehabilitación), prácticas culturales discriminatorias de las personas hacia la discapacidad; servicios, sistemas y políticas inexistentes o que impiden la participación de todas las personas en todas las áreas de la vida (Organización Mundial de la Salud, 2001).

Las barreras más importantes relacionadas con la inclusión laboral son organizacionales, por ejemplo, discriminación en el lugar de trabajo (actitudes negativas, prejuicios y comportamiento estereotipado), entorno laboral inadecuado, preocupaciones del empleador sobre los costos y la productividad, junto a una cultura corporativa excluyente (Mohammad & cols., 2011; Kaye & cols., 2011).

Estándares para la implementación de marcos normativos

Durante el proceso de inclusión laboral propiamente tal, será necesario dar cumplimiento a los principios de la CDPD respecto de la provisión de ajustes razonables y el cumplimiento de condiciones de accesibilidad.

La CDPD define los ajustes razonables como las “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

De acuerdo con la CDPD “El diseño universal es el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar la mayor cantidad de personas posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado”. Desde esta perspectiva, realizar un edificio con rampa de acceso, puede ser útil para el ingreso usando silla de ruedas, coche para bebé o incluso carro de compras, por lo que construir la rampa deja de ser exclusivo para un pequeño porcentaje de la población.

Desde esta perspectiva, todas las acciones del ciclo de desarrollo laboral desde el proceso de reclutamiento y selección hasta la desvinculación/jubilación deben realizarse contemplando las premisas anteriores.

Sobre la base de las experiencias de los países de la Unión Europea, Eichhorst & cols en 2011 escribieron un informe con recomendaciones de políticas sobre movilidad e incorporación de personas



con discapacidad en el mercado laboral. Allí sugirieron que la implementación y la aplicación del principio de no discriminación, alineado con un enfoque de derechos, es necesaria para aumentar el empleo de las personas con discapacidad, de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos.

También aclaran que es necesario abordar el problema desde un ámbito más amplio centrándose más en la capacidad de trabajo restante o parcial de la persona en lugar de la incapacidad laboral. Se necesita un enfoque de “flexiguridad” (Flexicurity approach) y sin barreras para hacer el trabajo más atractivo y factible para las personas con discapacidad. El enfoque de flexiguridad significa trabajo flexible y seguro. Este enfoque fue descrito por el Consejo Europeo en 2007 e incluye: acuerdos contractuales flexibles y confiables a través de leyes laborales modernas, convenios colectivos y organizaciones de trabajo, estrategias integrales de aprendizaje permanente, políticas efectivas del mercado laboral que ayuden a las personas a enfrentar cambios rápidos, reducir los períodos de desempleo y facilitar las transiciones a nuevos puestos de trabajo, y los sistemas modernos de seguridad social que proporcionan un adecuado apoyo a los ingresos, fomentan el empleo y facilitan la movilidad en el mercado laboral (Unión Europea, 2012).

Un ejemplo del enfoque de flexiguridad en el mercado laboral abierto sería permitir que el empleado con discapacidad trabaje menos horas si es necesario o con un profesional de apoyo en el lugar de trabajo sin dañar la productividad de la institución, pero también con garantías como pensiones u otros subsidios en un mercado laboral con sistema de cuotas.

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) dio algunas recomendaciones para promover la creación de políticas de empleo de las personas con discapacidad, que se basan en el modelo de empleo con apoyo (Parmenter, 2011). Recomienda crear alianzas con la comunidad de personas con discapacidad y con las organizaciones que se dedican a la intermediación laboral para alinear este proceso con el plan nacional de inclusión de la discapacidad de cada país.

El empleo con apoyo es un método de trabajo para personas con discapacidad y otros grupos en desventaja para acceder y mantener un empleo remunerado en el mercado laboral abierto. Este método de trabajo es una política proactiva de acuerdo con la CDPD porque es completamente coherente con los conceptos de empoderamiento, inclusión social, dignidad y respeto por las personas (Unión Europea de Empleo con Apoyo, 2014). Asimismo, el modelo de empleo con apoyo se considera el más efectivo en el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidades intelectuales y psicosociales (Organización Mundial de la Salud, 2011).

Es una estrategia para la creación de empleos que comenzó en la década de 1980 en los Estados Unidos, principalmente para personas con discapacidades intelectuales y de desarrollo, pero ahora se utiliza con éxito con todos los grupos de personas con discapacidad, especialmente las personas con discapacidades físicas o psicosociales, y en todo el mundo (Jordán de Urrés, 2010).



El empleo con apoyo responde a un enfoque "colocar y luego entrenar" en oposición a otros enfoques tradicionales que usan procedimientos de "entrenar y colocar" (Corrigan, 2001). También se basa en un enfoque orientado al usuario desde la planificación centrada en la persona (Wehman & cols., 2007).

El modelo de empleo con apoyo tiene cinco etapas: Compromiso, perfil profesional, búsqueda de empleo, compromiso del empleador y apoyo laboral on/off. Las medidas de apoyo se refieren en particular a cuando el individuo está en un empleo remunerado y se entregan a través de la provisión de un Preparador Laboral (Unión Europea de Empleo con Apoyo, 2005).

La Unión Europea de Empleo con Apoyo planteó los ocho principales valores del modelo de empleo con apoyo en 2005: Individualidad, Respeto, Autodeterminación, Elección informada, Confidencialidad, Flexibilidad y Accesibilidad.

En 2007, la OIT analizó el sistema de cuotas en un documento sobre la igualdad de oportunidades de acceso al trabajo para personas con discapacidad y concluyó que solo será eficiente si existe un mecanismo de regulación con multas para las cuotas. También es más efectivo si hay incentivos para los empleadores y si las cuotas se implementan en el sector público y privado al mismo tiempo.

Estas recomendaciones son similares a las experiencias reportadas en la Unión Europea, donde las cuotas solo se cumplen en unos pocos países (solo entre el 15% y el 30% de las instituciones del sector público y privado). Existe cierta preocupación de que los puestos de cuota a menudo se llenen mediante contratación interna en lugar de externa, y que el cumplimiento de la reserva sea más probable con aquellas personas con discapacidad que participan del mercado laboral o que necesitan menos apoyo (Greve, 2009).

Existen otras acciones afirmativas que son útiles para promover el empleo de las personas con discapacidad, como dar preferencia a las empresas que contratan personas con discapacidad en la adquisición de bienes o en el contrato de servicios con la administración pública, o descuento fiscal directo para las empresas privadas con prácticas de inclusión laboral (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014).

Conclusiones

Entendiendo la discapacidad desde el modelo social, los desafíos para la inclusión laboral de personas con discapacidad desde una perspectiva de derechos humanos se explicarían por diversos factores de exclusión, entre ellos barreras estructurales económicas y culturales. Los factores económicos están asociados a la precarización del mercado laboral, y los culturales, referidos a actitudes y prácticas discriminatorias en esferas íntimas, privadas, públicas y sociales.

Debido a estas barreras económicas y culturales, las personas con discapacidad no tendrían completamente realizado un derecho humano, el derecho al trabajo, ya que no estarían en posición de ejercer su ciudadanía en las dimensiones de participación y pertenencia, encontrando brechas en su



interacción con el entorno, en el uso de servicios dentro de la comunidad y en el desarrollo de relaciones interpersonales satisfactorias.

Existen modelos de inclusión laboral que contribuyen a cambiar esta realidad, como el Empleo con Apoyo, promotor de la inclusión social mediante el trabajo. Los valores del modelo están en efecto alineados con los principios generales de la CDPD del artículo 3, como el respeto por la dignidad inherente, la no discriminación, participación plena y efectiva, igualdad de oportunidades y accesibilidad. También los puntos d, e, i y j del Artículo 27 relacionados con el apoyo, asistencia y ajustes razonables en el proceso de inclusión laboral, están en concordancia con la línea de intervención propuesta por el modelo. Junto con lo anterior, el modelo se alinea con la visión de la CDPD sobre inclusión social (artículo 19).

Cumplir con los estándares de la CDPD es difícil porque implica un cambio de paradigma en la concepción de las personas con discapacidad y su rol en el mercado del trabajo. Para ello, sería necesario contar con una legislación sólida que proteja los derechos de las personas con discapacidad, sobre la base de los principios de accesibilidad y no discriminación; en tanto será necesario también que este marco legal se transforme en cultura, mediante un enfoque de derechos.

Finalmente, en concordancia con lo propuesto en el artículo 29 de la CDPD sobre participación en la vida política y pública, y entendiendo el derecho al trabajo como algo fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, persisten desafíos asociados al cambio de paradigma y los modelos comprensivos en discapacidad, para así acabar con el asistencialismo, la estigmatización y generar estructuras económicas y culturales que contribuyan a construir la identidad del colectivo desde la diversidad y los derechos.

Esto, con el fin de promover y articular la participación política como colectivo, la incidencia de sus demandas en el espacio público y social, y la movilidad y posicionamiento en estructuras de poder y toma de decisiones.



Referencias

Clifford, S., Leader, G., Kosciulek, J. & Leahy, M. (2015). Defining social inclusion of people with intellectual and developmental disabilities: An ecological model of social networks and community participation. *Research in developmental disabilities*.

Corrigan P. (2001). Place-then-Train: An alternative service paradigm for persons with psychiatric disabilities. *Science and Practice*, 18, 334-349.

Delgado, J. & Blanes, J. (2017). El derecho de las personas con discapacidad al empleo con apoyo: Fundamentos filosófico-jurídicos. Documento preliminar presentado al Congreso Retos del empleo en personas con discapacidad, Madrid.

Drew, N., Funk, M., Tang, S. Lamichhane, J., Chávez, E., Katontoka, S., Pathare, S., Lewis, O., Gostin, L. & Sarcento, B. (2011). Human rights violations of people with mental and psychosocial disabilities: an unresolved global crisis. *Lancet Series on Global Mental Health*, 140 – 6736.

Eichhorst, W., Kendzia, M., Knudsen, J., Okkels, M., Vandeweghe, B., Vanhoren, I., Rücker, E. & Schulte, B. The Mobility and Integration of People with Disabilities into the Labour Market. European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs; 2010.

European Union of Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA: good practices and recommendations in support of a flexicurity approach; 2012.

European Union of Supported Employment. Information Booklet and Quality Standards; 2005.

European Union of Supported Employment. Toolkit for diversity; 2014.

Eurostat Press Office (2014). Situation of people with disabilities in the EU. Eurostat News Release, 184/2014.

Ferreira. Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracteriológicos; 2008.

Greve, B. The Labour Market Situation of Disabled People in European Countries and Implementation of Employment Policies: A summary of evidence from country reports and research studies, Report prepared for the Academic Network of European Disability experts (ANED), University of Leeds; 2009.

International Labour Organization. Inclusion of people with disabilities in national employment policies. Gender, Equality and Diversity Branch / Employment and Labour Market Policies Branch – Geneva: ILO; 2015.



Jordán de Urríes FdB. Supported Employment. In: JH Stone & M Blouin Editors. International Encyclopedia of Rehabilitation; 2010.

Kaye, S. H., Jans, L. H. & Jones, E. C. (2011). Why Don't Employers Hire and Retain Workers with Disabilities? Journal of Occupational Rehabilitation, Vol. 21, 526–536.

Kymlicka, W. & Norman, W. (2002). El retorno del ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Aproximaciones teóricas: Estado Sesión 8 Lectura No 2.

Mohammad, A., Schur, L. & Blanck, P. (2011). What Types of Jobs Do People with Disabilities Want? Journal of Occupational Rehabilitation, Vol. 21, 199-210.

Nussbaum, M. Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution”, En: Oxford Studies in Ancient Philosophy, Supplementary, Volume 1, 1998, pp. 145-184;

Oficina Internacional del Trabajo. Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: directrices. Ginebra: OIT; 2007.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica; 2014.

Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial de la discapacidad, 2011.

Parmenter, T. Promoting training and employment opportunities for people with intellectual disabilities: international experience. International Labour Office, Employment Sector, Skills and Employability Department - Geneva: ILO; 2011.

Cecchini, S & cols. Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); 2015.

Siperstein, G., Parker, R., Drascher, M. (2013). National Snapshot of Adults with Intellectual Disabilities in the Labor Force. Journal of Vocational Rehabilitation, 39(3).

Turcotte, M. (2014). Persons with disabilities and employment. Insights on Canadian society, Catalogue no. 75-006-X ISSN 2291-0859.

United Nations. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. UN General Assembly adopted adopted by consensus the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (New York); 2006.

United States Bureau of Labor Statistics. Persons with a disability: labor force characteristics. United States Department of Labor; 2016.



Wehman P, Brooke VA, Revell WG. Inclusive employment: Rolling back segregation of people with disabilities. In Wehman, P., Inge, K., Revell, W. & Brooke, V. Editors. Real work for real pay: Inclusive Employment for people with disabilities. Baltimore: Paul Brookes Publishing Company; 2007.

World Health Organization. International Classification of Functioning, Disability and Health. Geneva; 2001.

