

Legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad para su inserción sociolaboral



MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES
Instituto de Migraciones y Servicios Sociales

ESPAÑA
ORGANISMO FINANCIADOR



CINTERFOR



Legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad para su inserción sociolaboral

Proyecto RLA/94/MO5/SPA,
"Integración Normalizada de las Personas con Discapacidad
en las Instituciones de Formación Profesional"





Esta es una edición inicial para validación de los materiales producidos en desarrollo del Proyecto RLA/94/MO5/SPA, destinada a apoyar los procesos de integración normalizada en las instituciones de formación profesional de los cinco países que participan: Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay.

Edición, programación, coordinación general, orientación y revisión técnica:
Clarita Franco de Machado- CTP Proyecto RLA/94/MO5/SPA

Autor : Mario Seoane Linares.

Revisión de estilo: Julio Rossiello

Diseño: Creamos Alternativas Soc. Ltda.

Diagramación, ilustraciones y publicación: La Galera

Impresión: Mastergraf srl

Depósito Legal 308.819 / 98

Comisión del Papel. Edición amparada al decreto 218/96

Lugar y fecha de publicación: Montevideo, 1998

Este módulo es un aporte del autor para el tratamiento del tema.

Se entrega como fuente de referencia, sin que represente una única y acabada propuesta ni una posición oficial de la OIT.

Conviene no restringir los enfoques y los instrumentos a los que se mencionan en el texto. Es aconsejable promover el desarrollo de respuestas apropiadas para la integración normalizada dentro de las condiciones de cada país, para lo cual se espera que estos contenidos sean complementados y ajustados a los conocimientos, experiencias culturales y posibilidades de cada grupo con el cual se trabajará el material.

Presentación	5
Ubicación del módulo dentro de la serie	8
CAPITULO I: LA EVOLUCION HISTORICA DE LA INTEGRACION LABORAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD	11
1. La discapacidad en diferentes etapas de las civilizaciones	11
2. Algunos casos de legislación en materia de inserción laboral de personas con discapacidad	16
CAPITULO II: NORMAS INTERNACIONALES EN FAVOR DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD	25
1. La persona con discapacidad en las normas de las Naciones Unidas	25
1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos	25
1.1.1 Normas generales aplicables a la persona con discapacidad ..	25
1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	27
1.2.1 Normas Generales del Pacto aplicables a la persona con discapacidad	28
1.3 Declaración de los Derechos del Retrasado Mental	29



1.4 Declaración de los Derechos de los Impedidos	31
1.5 Programa de Acción Mundial para los Impedidos	32
1.6 Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	34
2. La persona con discapacidad en las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	40
2.1 El papel de la OIT en la atención de la problemática de la persona con discapacidad	40
2.2 Convenio N° 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de persona inválidas	43
2.3 Recomendación N° 99 de 1955, sobre Adaptación y Readaptación Profesionales de los inválidos	48
2.4 Recomendación N° 168 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de personas inválidas	46
Bibliografía	59



Este módulo forma parte de la serie “Integración normalizada en la formación para el trabajo, un proceso de inclusión social”, constituida por materiales producidos en el desarrollo del proyecto “Integración normalizada de las personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional en Latinoamérica”.

La serie completa contiene documentos de diversos tipos: a) informes sobre las actividades cumplidas conforme al plan de trabajo del proyecto, b) guías metodológicas producidas para orientar las diferentes fases del proyecto, c) material de divulgación como folletos, afiches, videos y grabaciones, d) módulos para la formación de los recursos humanos intervinientes en procesos integradores de formación profesional.

El material de información de la serie presenta los resultados de los diagnósticos realizados en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay sobre condiciones para la integración normalizada en la formación profesional. Incluye además informes sobre el desarrollo del proyecto en los cinco países.

La serie ofrece cuatro guías metodológicas que fueron elaboradas para orientar respectivamente los diagnósticos, los programas piloto, la capacitación de recursos humanos y la recuperación de experiencias pedagógicas y de gestión desarrolladas en el proyecto.

El propósito de la serie es dotar de recursos de información, formación y consulta sobre temas relevantes para una acción integradora en la formación para el trabajo en general, aprovechando las comprobaciones efectuadas y los conocimientos en distintas experiencias reales surgidas en el desenvolvimiento del proyecto.

Dicha serie se originó en el análisis de los diagnósticos hechos en la primera fase del proyecto, cuando se hizo evidente la necesidad de ofrecer instrumentos de formación grupal o individual y de consulta a quienes son actores de la integración: docentes, directivos y personal de apoyo de las escuelas o centros de las Instituciones de Formación Profesional,

PRESENTACIÓN



las personas con discapacidad o sin ella que participan como alumnos en esos organismos, padres de familia, empresarios y trabajadores organizados. Todos ellos pueden desempeñar un papel decisivo en cualquiera de las etapas de la formación integradora, desde la selección de participantes hasta la ubicación laboral de las personas ya formadas.

Dado que todo el proyecto ha sido concebido como un proceso de inclusión social basado en la participación de múltiples y diversas personas, grupos y experiencias, este material fue producido a raíz de una convocatoria en los cinco países participantes del proyecto, con la orientación de la Coordinadora Técnica Principal del mismo. El propósito de la convocatoria consistió en poner de manifiesto y compartir saberes y aprendizajes en curso entre los grupos humanos de los cinco países.

Esperamos que los materiales producidos en el desarrollo del proyecto sean elementos motivadores para la reflexión y elaboración continua de metodologías pedagógicas abiertas, flexibles, dinámicas y por ello integradoras de las poblaciones con discapacidad en la formación profesional y en el trabajo.

El módulo “Legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad para su inserción sociolaboral” presenta información básica sobre los fundamentos normativos para la integración sociolaboral de las personas con discapacidad. Incluye referencias a normas nacionales de países latinoamericanos y a normas de carácter internacional.

Este módulo puede ser utilizado total o parcialmente, sólo o con otros de la serie, para apoyar actividades de formación e información a docentes, directivos, alumnos, familiares de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional. Puede también ser utilizado en programas de capacitación y motivación al personal de entidades públicas o privadas así como de organizaciones de empleadores, de trabajadores y de personas con discapacidad que deseen participar en programas relativos a su integración sociolaboral.



Este documento pretende ser una invitación para los interesados en el tema a producir, sobre la base de la experiencia vivida, de la reflexión compartida y del compromiso personal, instrumentos para hacer realidad el derecho de las personas con discapacidad a participar activa y responsablemente en el trabajo.

CLARITA FRANCO DE MACHADO.

Coordinadora Técnica Principal Proyecto RLA/94/MO5/SPA

“Integración normalizada de las personas con discapacidades en las Instituciones de Formación Profesional en Latinoamérica”





Como material para la formación de recursos humanos, la serie “Integración normalizada en la formación para el trabajo: Un proceso de inclusión social” comprende: un “Manual básico para la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional” y tres unidades modulares: la primera sobre **Procesos de formación para el trabajo**; la segunda sobre **Gestión del trabajo** y la tercera sobre **Relaciones para la integración**.

El *Manual básico para la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional* recoge y organiza tres tipos de información: conceptos y principios que dan base a la integración normalizada, aprendizajes obtenidos en un proyecto desarrollado en este campo y formas de intervención de personas, instituciones y organizaciones para el logro del objetivo de la integración normalizada de las personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional y el trabajo. El propósito del manual es dar un marco de referencia a toda la serie de materiales de la cual forma parte. Sus contenidos son desarrollados, ampliados, ilustrados y complementados en los módulos de formación y consulta de la misma serie.

La primera unidad modular, “*Procesos de formación para el trabajo*”, incluye cuatro módulos:

1) Construcción de una pedagogía para la integración.

Especifica las características generales de cada discapacidad, así como las estrategias de comunicación y de formación para cada una de ellas.

Brinda información sobre adaptaciones curriculares generales orientadas a cada tipo de discapacidad, que facilitan la función del docente.

2) Punto de partida de la formación laboral: Evaluación de ingreso.

Presenta en forma sencilla conceptos, métodos y técnicas de evaluación de personas con discapacidad aspirantes a la integración en procesos de formación para el trabajo.

Plantea criterios para la evaluación integral, aplicables también a procesos de evaluación durante la formación.

3) Seguimiento en la formación y en el trabajo de las personas con discapacidad.

Plantea estrategias específicas de evaluación durante el proceso de formación.

Brinda estrategias y ejemplos de adaptaciones a realizar en las Instituciones de Formación Profesional y en los lugares de trabajo, ya sea en maquinarias, útiles o herramientas.

Presenta sugerencias de adaptaciones en los diferentes tipos de evaluación. Complementa las adaptaciones curriculares, brindando herramientas específicas para la evaluación.

4) Orientación vocacional-ocupacional.

Expone conceptos básicos sobre orientación.

Pretende motivar al docente a planificar sus propias metodologías y adecuar sus materiales de acuerdo a las necesidades y expectativas de cada persona y de cada grupo.

La segunda unidad modular, *“Gestión del trabajo”*, está constituida por dos módulos:

5) Integración laboral.

Trata sobre temas básicos como los derechos de la persona con discapacidad en cuanto trabajador; proceso de selección, orientación, formación, ubicación y seguimiento en el trabajo.

Provee también material sobre alternativas de autoempleo para las personas con discapacidad.

6) Legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad para su inserción sociolaboral.

Presenta información básica sobre los fundamentos normativos para la integración sociolaboral de las personas con discapacidad. Incluye referencias a normas nacionales de países latinoamericanos y a normas de carácter internacional.



La tercera unidad modular, *“Relaciones para la integración”*, incluye tres módulos:

7) Organización de redes de servicios para la integración.

Expone los lineamientos para la organización, puesta en funcionamiento y consolidación de una red de servicios para dar respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad y promover su desarrollo integral.

Con un enfoque intersectorial desarrolla aspectos relativos a responsabilidades e interacciones de los componentes de redes en las cuales intervienen los servicios de salud, educación, trabajo y seguridad social.

Señala los cometidos de las organizaciones de personas con discapacidad, de trabajadores y de empleadores en la acción intersectorial por la integración.

Destaca la accesibilidad como condición necesaria para que las personas con discapacidad disfruten de la igualdad de oportunidades.

8) La participación de la familia en los procesos de integración sociolaboral de las personas con discapacidad.

Presenta principios, conceptos y estrategias útiles para incrementar y cualificar la participación de las familias en apoyo al acceso y progreso de las personas con discapacidad en las instituciones de formación para el trabajo. Puede ser útil para sugerir contenidos de actividades de capacitación y motivación con familiares de alumnos con y sin discapacidad en apoyo a la integración normalizada.

9) Comunidad en general.

Presenta las pautas generales que debe tener en cuenta la familia de la persona con discapacidad y la comunidad en general; incluye contenidos socioeconómicos, socioculturales, de salud, de inseguridad y riesgos. Brinda un panorama sobre la realidad de la persona con discapacidad.

10) La participación de los miembros de la comunidad escolar en la integración normalizada de las personas con discapacidad en Instituciones de Formación Profesional.

Trata de principios pedagógicos y de gestión aplicables en las Instituciones de Formación Profesional con el fin de crear ambientes propicios en los centros y programas de formación para el trabajo.



LA EVOLUCION HISTORICA DE LA INTEGRACION LABORAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD

El tratamiento de los problemas relativos a la persona con discapacidad ha respondido a diversas ópticas a lo largo de la historia, y se ha desarrollado de acuerdo con los valores predominantes en cada época.

1. LA DISCAPACIDAD EN DIFERENTES ETAPAS DE LAS CIVILIZACIONES

La existencia de la discapacidad es concomitante con la de la propia humanidad; tuvo una permanente vigencia como problema a resolver por la comunidad, aunque en mayor o menor grado, de acuerdo con las características del período histórico de que se tratara.

En épocas remotas la esperanza de vida de las personas que sufrían alguna deficiencia era muy reducida, pues influían sobre ellas con acentuado rigor los factores climáticos, sanitarios y alimentarios, así como las frecuentes guerras, conquistas y colonizaciones propias de esos tiempos.

En Esparta, los recién nacidos eran reconocidos por el consejo de ancianos, y si presentaban alguna malformación o debilidad notoria, o si simplemente no parecían tan fuertes como lo exigían los cánones espartanos, eran arrojados a una caverna del monte Tarjeto llamada Aporeta. ⁽¹⁾

La sociedad rechazaba la discapacidad porque ésta no se acomodaba a un modelo de sociedad de severa inspiración castrense, caracterizada por frecuentes enfrentamientos bélicos y que negaba a los débiles el derecho a la vida.

En el siglo XV americano se revela una civilización que brinda un trato humanitario a la persona con discapacidad, aun dentro de una nítida segmentación propia de su organización política. En efecto, en el Imperio Incaico se establecieron sistemas de integración de personas con discapacidad, a través del trabajo.

⁽¹⁾ Melgar, L. Por una cultura de la minusvalía. En: Información Científica y Tecnológica. v. 9, n. 129. México, 1987. p. 10.

CAPITULO I





De acuerdo con la jerarquizada organización inca, las personas con discapacidad de orden sensorial o mental eran destinadas a las labores del campo; no en forma aislada, ya que la propiedad privada al parecer era inexistente, sino con base en normas de cumplimiento general; en el Tahuantinsuyo el trabajo era un deber social y toda persona debía emplear su fuerza de trabajo, de acuerdo con sus posibilidades.

A finales del siglo XVIII, con el advenimiento de las ideas liberales promovidas por la Revolución Francesa, fueron gestándose, aunque en forma incipiente, movimientos sociales que propugnaban la ayuda y la solidaridad en favor de las personas con discapacidad.

En el siglo XIX se crearon en varios países instituciones privadas de carácter asistencial, cuyo objeto era realizar acciones de cuidado y bienestar .

En el siglo XX, luego de la primera guerra mundial, se presentan situaciones de coyuntura que influyen en la adopción de decisiones por parte de los países beligerantes, pues existía el deber elemental de asistir a los soldados que habían sufrido mutilaciones y perturbaciones de toda clase por efecto de la guerra.

Los gobiernos de esos países eran conscientes de que el contingente de personas con discapacidad, luego del conflicto, requería medios eficaces de subsistencia, con mayor razón si el impedimento físico o mental que los aquejaba les impedía tener acceso a un empleo en igualdad de condiciones con otras personas.

Con el propósito de afrontar esta situación los gobiernos dictaron una serie de dispositivos legales para facilitar el empleo a las personas con discapacidad, cada país con el régimen más adecuado a sus posibilidades de ayuda.

Dentro de los regímenes adoptados destacan:

- **El empleo obligatorio**, por el cual se obligaba a las instituciones públicas y a las empresas privadas a contratar a una determinada cantidad de personas con discapacidad.
- **Regímenes de formación profesional a cargo del Estado**, mediante el establecimiento de centros de capacitación en los cuales las personas con discapacidad reciben conocimientos y adquieren destrezas para la realización de trabajos determinados.

La segunda guerra mundial involucró a una mayor cantidad de países y sus efectos fueron devastadores en todos los aspectos del quehacer humano. Produjo también una gran cantidad de soldados con discapacidades, que regresaban a sus hogares sin ninguna perspectiva laboral inmediata. También es claro que durante la guerra existió escasez de recursos humanos en las empresas, dado que los elementos más aptos se encontraban en el frente de batalla. En consecuencia, los gobiernos implantaron una serie de reformas que hicieron más fluido el acceso al empleo de las personas con discapacidad, primordialmente para sustituir a quienes se habían convertido en soldados.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en esta fase “la escasez de mano de obra y la necesidad económica indujo a muchas naciones occidentales a que adoptaran la utilización más racional de toda la mano de obra disponible y comprendieron que no es necesario exigir una capacidad física total para la mayoría de las ocupaciones, especialmente en una sociedad industrializada.”⁽²⁾

Una valiosa conclusión de esta etapa fue demostrar que las personas con discapacidad podían convertirse en miembros activos y útiles del esfuerzo laboral, luego de ser capacitados y rehabilitados.⁽³⁾

Una vez terminada la segunda guerra mundial, los antecedentes positivos acumulados por el desempeño de las personas con discapacidad en los cargos asignados, así como los desajustes entre oferta y demanda en el mercado laboral de los países industrializados, ampliaron y modernizaron las ideas sobre los procesos de rehabilitación, que se manifestaron, entre otros factores, por los siguientes:

- Establecimiento de políticas de pleno empleo (acceso de personas con discapacidad al empleo en igualdad de condiciones).
- Se produce un importante cambio en la concepción de la problemática de las personas con discapacidad: antes sólo se las consideraba como “casos”, o un asunto de

⁽²⁾ Oficina Internacional del Trabajo. Principios Fundamentales de la Readaptación Profesional de los Inválidos. Ginebra, 1968.

⁽³⁾ Oficina Internacional del Trabajo. Manual sobre la colocación selectiva de inválidos. Ginebra, 1965.



carácter exclusivamente médico; en adelante, todo régimen que se adopte deberá reconocer el problema humano en que está inmersa toda discapacidad.

Con estos valiosos elementos, los países miembros de la OIT configuran progresivamente sistemas de empleo en los que se incorporan dispositivos legales sobre la materia que establecen:

- **Porcentajes estipulados sobre el total de trabajadores** de las empresas que serán cubiertos por personas con discapacidad.
- **La reserva de cierto tipo de trabajos** para ser desempeñados por personas con discapacidad.
- **La determinación de prioridades** para ocupar puestos vacantes, en beneficio de las personas con discapacidad.
- **La notificación obligatoria de vacantes** a oficinas especializadas, cuya función consiste en dotar de ese personal especial.⁽⁴⁾

La legislación se vio enriquecida, a lo largo de los años, con el aporte de diversas disciplinas científicas, con el desarrollo integral tanto de la medicina como de otras técnicas, que aportaron valiosos conceptos para llegar a una mayor comprensión del problema de las personas con discapacidad y una mejor visión sobre los pasos a seguir al poner en práctica los programas laborales.

Cabe también señalar que los programas de empleo debieron y deben aun enfrentar un gran obstáculo, que consiste en la influencia del sistema económico liberal imperante en los países industrializados y en casi todos los países en vías de desarrollo, que se manifiesta en sistemas de producción orientados a la reducción de costos y a la libre competencia estructural no dando prioridad a absorber la oferta de mano de obra.

Dentro de la lógica del sistema de mercado, los primeros en ser desplazados de las posibilidades laborales, son los individuos que tienen alguna limitación física, mental o

⁽⁴⁾ Oficina Internacional del Trabajo. op. cit.



sensorial; además, el empresario busca obtener la mayor ganancia al menor costo posible, por lo que su planificación económico-financiera no considera lógico contratar a una persona cuya capacidad productiva sea aparentemente escasa o mermada.

De igual modo, hay una convicción social con bases falsas acerca de la verdadera aptitud de la persona con discapacidad para el trabajo, ya que no existe interés en difundir los resultados obtenidos en estudios prácticos sobre sus reales posibilidades laborales.

Ante esas falsas creencias y difundidos prejuicios deben exponerse fundamentos socioeconómicos y humanistas que demuestren su inconsistencia, creando de paso conciencia social y política para que los gobiernos adopten medidas que contribuyan a solucionar el problema laboral de la persona con discapacidad.

La discapacidad de la persona constituye un verdadero obstáculo para obtener o conservar un empleo, plantea una serie de problemas en la esfera individual, familiar y social. Enumeraremos algunos:

a) *Ámbito del individuo:*

- Pérdida de capacidad de ganancia.
- Dependencia económica de otras personas.
- Pérdida de categoría.

b) *Ámbito familiar:*

- Reducción de ingresos.
- Situación de inferioridad social.
- Carga familiar en más de un sentido.
- Tensiones familiares.

c) *Ámbito social:*

- La persona con discapacidad desempleada genera para el Estado la pérdida de la





contribución que obtendría de un trabajador activo.

- Disminución de mano de obra.
- La sociedad tiene que asumir y afrontar, en todo o en parte, la carga que significa la manutención de la persona con discapacidad y la de su familia.
- Aumento de personas improductivas y dependientes⁽⁵⁾.

Por lo expuesto se colige que la sociedad debe desempeñar un papel activo en el problema de la persona con discapacidad. Se hace necesario encarar su rápido tratamiento y elaborar posibilidades apropiadas para orientar la rehabilitación de esas personas por medio del trabajo, con el fin de evitar los dolorosos efectos individuales y sociales derivados de la situación de abandono y desorientación en que están sumergidas. El doloroso problema de muchos que, además de tener que afrontar su situación personal de incapacidad, deben enfrentarse a una sociedad en la cual parecen no tener cabida.

La legislación vigente en cada país puede dar una base firme a la búsqueda de respuestas a la situación descrita.

2. ALGUNOS CASOS DE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INSERCIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

ARGENTINA

Una de las primeras normas de esta naturaleza fue la ley 13.926 de 1950, que dispuso que en los establecimientos y dependencias del Estado donde existan puestos de trabajo que puedan ser ocupados por ciegos, admitirán personal con esa deficiencia en la proporción de uno por cada 100 trabajadores.

La ley dispuso también que en la concesión de puestos de venta se dará preferencia a los ciegos. En cuanto al establecimiento del horario de la jornada legal de los invidentes, esta será determinada por los poderes públicos.

⁽⁵⁾ Oficina Internacional del Trabajo. op.cit.

En 1981 se dictó la ley 22.431, Ley de Asistencia de Integración, que tiene por finalidad la integración e igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Fue modificada en 1991 (ley 24.013), oportunidad en que se crearon incentivos para la creación de empleos y de programas especiales de empleo para personas con discapacidad; y en 1994 (ley 24.308), cuando se dispuso que el Estado, los organismos descentralizados, las empresas mixtas y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires están obligadas a otorgar en concesión a personas con discapacidad, espacios para pequeños comercios en toda sede administrativa.

En 1992 se dictó la ley 24.147, que dispone que los talleres protegidos de producción deben participar regularmente en las operaciones del mercado y tener entre sus objetivos el de asegurar un empleo remunerado y la prestación de los servicios de adaptación laboral y social que requieran sus trabajadores.

En 1995 se dictó la ley 24.465, que modifica el régimen del contrato de trabajo, en el sentido de aplicar condiciones de flexibilización en las relaciones de trabajo donde intervengan personas con discapacidad. En estos casos se establece una modalidad especial del contrato, el cual durará como máximo dos años. Los empleadores serán exonerados del 50% de las contribuciones a la seguridad social por las remuneraciones correspondientes a trabajadores discapacitados.

En 1997 se dictó el decreto 762/97 del 11 de agosto, por el cual se crea el Sistema Único de Prestaciones Básicas para personas con discapacidad. Son beneficiarias las personas con discapacidad que se encuentren o no incorporadas al sistema de la seguridad social.

BOLIVIA

En 1995 se dictó la ley 1.678, “Ley de la Persona con Discapacidad”, que regula los procesos de rehabilitación, prevención y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, así como su reincorporación a los regímenes de trabajo, educación, salud y seguridad social con seguros de corto y largo plazo.

Toda persona con discapacidad postulante a un empleo tendrá igualdad de oportunidades; al igual que cualquier otro habitante, presentará su solicitud de empleo cumpliendo los requisitos y formalidades necesarias que le permitan ser calificados para realizar el trabajo al



que postula. Ante cualquier acto de discriminación que perjudique sus intereses, la persona podrá elevar su queja a las autoridades competentes.

BRASIL

En 1985, con la ley 7.853 fueron penalizados los actos que discriminan a las personas con discapacidad, obstaculizando o negando su acceso a cargos públicos.

Posteriormente (1990) se dictó la ley 8.112, que estableció la reserva para personas con discapacidad del 20% de vacantes en los concursos públicos que se produzcan.

La referida norma fue complementada en 1991 por la ley 8.213, que dispone que los servicios de rehabilitación deberán proporcionar a la persona con discapacidad los elementos que le permitan participar en el medio donde vive.

En 1993 se dictó el decreto 914 , por el que se regula y desarrolla la política nacional para la integración de las personas con discapacidad.

Se propone asegurar el pleno ejercicio de los derechos individuales de las personas con discapacidad, a las que define como aquellas que presentan disminuciones o anormalidades de carácter permanente en su estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.

Los medios a emplear son la acción conjunta del Estado y de la sociedad civil y el establecimiento de mecanismos e instrumentos legales y operativos conducentes a la integración social de dichas personas incluso la calificación profesional destinada a incorporarlos al mercado del trabajo con la participación de éstas en todas las fases de ejecución de dichas políticas.

CHILE

En 1987 se dictó la ley 18.600 por la que se regula la situación del deficiente mental, regulando sus derechos a la protección, tratamiento, educación, capacitación, desarrollo físico, recreación y seguridad social.

El artículo 16 de la ley dispone que en el contrato de trabajo que celebre el deficiente mental podrá estipularse una remuneración libremente convenida entre las partes, sin aplicarse en estos casos las normas sobre ingreso mínimo.



En 1994 se dictó la ley 19.284, por la que se establecen normas para la plena integración social de las personas con discapacidad. Regula aspectos relativos a la equiparación de oportunidades, a la capacitación e inserción laborales, y faculta a los discapacitados a celebrar el contrato de aprendizaje contemplado en el artículo 77 del Código de Trabajo, hasta los 24 años de edad.

COLOMBIA

En 1989 se dictó el decreto 2.177, que reglamenta la ley 82 de 1988, aprobatoria del Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. El referido decreto establece normas sobre el trabajo de las personas con discapacidad.

La constitución política vigente desde 1991, reconoce la dignidad de las personas con limitaciones, sus derechos fundamentales para su completa realización personal y su total integración social. Dispone que el Estado promueve la prestación, rehabilitación e integración social, propicia la ubicación laboral de las personas en edad laboralmente activa, garantiza a los minusválidos el derecho al trabajo acorde con sus condiciones personales, y señala la educación para las personas con limitaciones físicas o mentales, como obligaciones especiales del Estado.

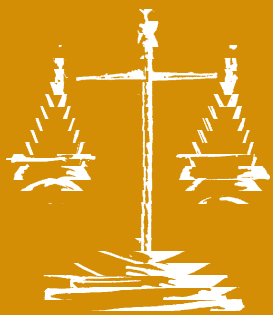
El Senado de la República recientemente emitió un Decreto, por el cual establece mecanismos de integración social para las personas con limitaciones; en dicho documento compromete la acción de todos los sectores públicos en la prevención, atención, rehabilitación e inserción sociolaboral de la población con discapacidad.

Se crean además las instancias de coordinación y consulta para hacer efectivas las disposiciones de la norma.

CUBA

En 1991 se dictó la Resolución 15/91, por la que se establece el Reglamento sobre el tratamiento laboral, salarial y de seguridad social para los trabajadores con discapacidad, en talleres especiales. En esta disposición se regulan las relaciones laborales de carácter permanente, su duración, la jornada laboral y la seguridad social.





ECUADOR

En 1992 se dictó la Ley sobre Discapacidades que promueve la integración social de las personas con discapacidad y la equiparación de oportunidades. Comprende a las personas con discapacidad física, mental y sensorial, por causa genética, congénita o adquirida.

La política general de rehabilitación de la persona con discapacidad será dictada por el Consejo Nacional de Discapacidades.

Asimismo, la ley dispone un sistema de calificación de discapacidades, que estará a cargo de entidades públicas autorizadas.

De igual modo se dictan medidas para facilitar el desplazamiento de personas con discapacidad en edificaciones realizadas o por realizarse, la supresión de barreras arquitectónicas y exoneraciones de impuestos.

Fue reglamentada en 1994 por el decreto 1.437, que dispuso que el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos hará cumplir a las entidades y organismos de su competencia las resoluciones adoptadas en los Convenios de la OIT números 111, 142 y 159; y las Recomendaciones de la OIT números 99 y 168 sobre readaptación profesional para personas con discapacidad.

EL SALVADOR

En 1991 se dictó el decreto 791 de la Asamblea Legislativa, por el que se crea un sistema de protección y rehabilitación profesional del personal lisiado de las fuerzas armadas.

HONDURAS

En 1991 fue aprobada la ley de Promoción de Empleo de Personas Minusválidas, por la cual las dependencias de la administración pública y las empresas de carácter privado quedan obligadas a contratar un número de trabajadores “minusválidos o discapacitados” en la siguiente proporción: uno por nóminas de 20 a 49 trabajadores, dos por plantillas de 50 a 74 trabajadores, tres cada empresa con 75 a 99 trabajadores y cuatro discapacitados por cada 100 trabajadores.

El Estado, señala la ley, creará y fomentará centros especiales de empleo protegido, cooperativas, microempresas y otras fuentes de trabajo para personas minusválidas.

MÉXICO

En 1985 se dictó la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social. Según ella lo dispone, el sector público asume la responsabilidad de ejecutar acciones en favor de personas “minusválidas psíquicas o físicas”.

En este sentido, la atención a las personas con discapacidad dejó de ser un problema exclusivo de la Secretaría de Salud, para convertirse en un problema que requiere soluciones integrales; actualmente esa situación es de competencia del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral Familiar (DIF), una organización a la cual se otorgó amplias facultades para llevar a efecto procesos de rehabilitación en el área de la recuperación funcional y la integración familiar y social.

En 1995 se dictó una ley para las personas con discapacidad del Distrito Federal, con vigencia desde el 19 de febrero de 1996 y cuya aplicación está a cargo del Jefe del Distrito Federal a través de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. El capítulo III de esta ley trata del empleo y la capacitación y en él se estableció el otorgamiento de incentivos para los empleadores que contraten personas con discapacidad.

PARAGUAY

En 1979 se promulgó la ley 780, por la cual se creó el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales, que tiene por objeto desarrollar acciones de amparo o animación en su beneficio, según sea el tipo de discapacidad de que se trate.

Entre sus funciones está la de instalar talleres protegidos públicos y privados y otras fuentes de trabajo para las personas excepcionales, así como vigilar su funcionamiento.

PERU

En 1982 se dictó la primera ley de importancia sobre el tema, denominada *Ley de Trabajo para Personas con Limitaciones Físicas, Mentales y Sensoriales* (Nº 23.285), que establecía beneficios de orden tributario para las empresas que contrataran trabajadores con limitaciones del orden de las enunciadas en la denominación de la ley.

Posteriormente se dictaron una serie de disposiciones con el propósito de estimular el enrolamiento de esas personas en la actividad laboral. En 1985 se dictó la ley 24.067 (“Ley



que regula las acciones de salud, educación y trabajo”), que declaró de interés social el tratamiento de la problemática de las personas con discapacidad.

En 1987, con la ley 24.759 se creó la Empresa Promocional de Impedidos, a efectos de promocionar su actividad empresarial. Estas leyes fueron complementadas en 1991 por el Decreto Legislativo N° 705, que creó el régimen de la Micro y Pequeña Empresa.

En cuanto a facilidades arquitectónicas, en 1981 se dictó la ley 23.347, que dispuso la eliminación de obstáculos y trabas de orden arquitectónico para personas que utilicen sillas de ruedas.

Para fortalecer las posibilidades de empleo de esta parte de la población, en 1991 se dictó el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo, que estableció la creación de programas especiales de empleo para personas con limitaciones de orden físico, mental o sensorial. Estos programas tienen una duración determinada.

REPUBLICA DOMINICANA

En 1982 se dictó la ley N° 53, por la cual se incentiva el empleo de personas invidentes. Se dispone en ella que se preparen y ejecuten planes de adiestramiento, rehabilitación y empleo de personas no videntes. Se establecieron incentivos fiscales para las empresas que participen en dichos planes.

En 1991 fue aprobada la ley N° 21-91, por la que se reconocen los derechos y deberes de las personas con deficiencias físicas, sensoriales y/o mentales.

Se crea el Consejo Nacional para la prevención, rehabilitación, educación e integración social de las personas con limitaciones como las señaladas. Entre otras funciones, ese organismo tendrá la de promover la rehabilitación profesional y el trabajo remunerado de las personas con discapacidad.

En 1996 se dictó el decreto N° 107/96, por el que se dictan normas para garantizar la igualdad de oportunidades y derechos laborales a las personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales. Esa norma establece que en ningún caso la discapacidad puede ser impedimento para ingresar al trabajo, salvo que ésta sea incompatible con el cargo que se va a desempeñar. En consecuencia los trabajadores con discapacidad gozarán de los mis-



mos derechos y tendrán las mismas obligaciones que el Código de Trabajo establece para los demás trabajadores.

URUGUAY

En 1989 se dictó la ley 16.095, por la cual se establece un sistema de protección integral a las personas con discapacidad.

La ley establece medidas en los campos de la salud, la educación, el trabajo, la arquitectura, el urbanismo, el transporte, y normas tributarias para la rehabilitación profesional y empleo de las personas con discapacidad.

La ley explicita la educación como un derecho para todos. Destaca tres niveles de educación: uno referente a la integración normalizada a cursos regulares, otro referente a la enseñanza especial complementaria con apoyos para cada tipo de discapacidad, y finalmente la educación impartida en centros educativos especiales. El Ministerio de Educación y Cultura deberá desarrollar acciones facilitadoras y de promoción de programas de capacitación, prevención y rehabilitación en los distintos niveles.

En lo que respecta a la arquitectura y urbanismo la ley marca la necesidad de garantizar el desplazamiento autónomo de las personas con discapacidad.

En el campo del empleo, se dispone que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá incentivos especiales a las entidades paraestatales y del sector privado que contraten trabajadores con discapacidad; de igual modo, las entidades del sector público deberán contratar trabajadores con discapacidad en una proporción no menor al 4% del total de sus vacantes.

Para la instrumentación operativa de la ley se nombra una Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado (CNHD). La Comisión es una entidad privada de Derecho Público, cuyos objetivos fundamentales son: elaborar, estudiar, evaluar y aplicar los planes de política nacional de promoción, desarrollo, rehabilitación e integración social de la persona con discapacidad. Para ello debe coordinar con el Poder Ejecutivo y gobiernos departamentales las medidas necesarias para la aplicación de la ley.

En 1990 se dictó la ley 16.169 por la que se sustituye la disposición de la ley 16.095,



referente al sistema de protección integral a las personas con discapacidad en cuanto a la composición del organismo encargado del sistema de protección de las personas con discapacidad

VENEZUELA

A partir de 1994, entró en vigencia la “Ley para la integración de personas discapacitadas”, dictada en 1993, que dispuso la creación del Consejo Nacional para la integración de personas incapacitadas.

El Estado asume la obligación de propiciar la integración de los trabajadores discapacitados en el sistema ordinario de trabajo, o en su defecto, mediante fórmulas especiales de trabajo.

La ley dispone que las empresas públicas o privadas que emplean un número de trabajadores fijos que exceda de 50 están obligadas a emplear un número de trabajadores discapacitados no menor al 2% del personal estable.

Ejercicios

1. Describa brevemente la evolución histórica de la integración laboral de las personas con discapacidad. Comente su opinión acerca de la situación actual.
2. Promueva en su centro o escuela jornadas de información y análisis sobre la legislación nacional relativa a derechos de la población con discapacidad.



NORMAS INTERNACIONALES EN FAVOR DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD

En este capítulo se hace una reseña de los principales instrumentos internacionales que tratan, de manera directa o indirecta, la situación de la persona con discapacidad.

1. LA PERSONA CON DISCAPACIDAD EN LAS NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS

1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la ciudad de París. La Declaración es un instrumento imperativo y orientador para los Estados y las personas, dictado a los efectos de que se observe el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales de las personas.

1.1.1.- Normas generales aplicables a la persona con discapacidad.

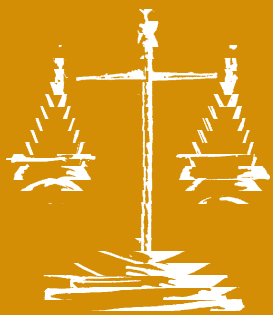
La Declaración, por su propia naturaleza, es un instrumento de carácter general que ampara y protege a todo ser humano, en su condición de tal, sin ningún tipo de diferenciación o discriminación. Por lo mismo tienen aplicabilidad práctica cuando son invocadas para amparar la situación de la persona con discapacidad.

Seguidamente trataremos las normas que tienen mayor repercusión en la realidad.

A. Principio de igualdad en los seres humanos; prohibición de la discriminación

La Declaración consagra en su artículo primero el principio de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.





Esta norma determina que los derechos universales deben ser ejercidos por todos los seres humanos, en condiciones de igualdad.

Basados en esta disposición debemos entender que no existe ningún fundamento legal que permita discriminar a la persona con discapacidad, en forma manifiesta o encubierta, y por ende limitarla en su posibilidad de ser titular de derechos .

B -Derecho al trabajo y a la seguridad social ⁽¹⁾

La Declaración reconoce el derecho de toda persona al trabajo y a la seguridad social. El artículo 23 lo establece con absoluta precisión, como lo apreciamos seguidamente.

Toda persona, sin considerar su condición, tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo (artículo 23, inciso 1º).

El trabajo no puede ser realizado en forma compulsiva o bajo obligación; su elección debe ser un acto de plena y absoluta libertad.

Quedan excluidos de este concepto, los trabajos que deben realizar los sentenciados como consecuencia del cumplimiento de una pena de privación de la libertad.

Cuando la norma se refiere a la necesidad de que existan condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo se refiere, a nuestro entender, a evitar la discriminación en el campo laboral, y también al hecho de que el trabajo pueda realizarse en un medio y ambiente idóneos que permitan el desarrollo y la productividad del trabajador.

De igual modo, la norma en mención consagra el derecho de toda persona de estar protegida contra el desempleo.

Desde luego, la iniciativa en el dictado de normas que protejan del desempleo, debe partir del Estado; por ejemplo, mediante estímulos a la iniciativa privada, a las inversiones y al establecimiento de condiciones sociales que permitan la generación de fuentes de trabajo.

(1) Para ampliar información el lector puede remitirse a los siguientes materiales de esta serie: "Manual básico para la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional", "Organización de redes de servicios para la integración", "Integración laboral".

También el artículo 23 de la Declaración reconoce el principio de no discriminación, al establecer (en su inciso 3) que toda persona tiene derecho a igual salario que quien realiza un trabajo igual. En este sentido, la norma apunta a que el salario de una persona debe determinarse por elementos netamente objetivos, en relación con el factor productividad, es decir, con el rendimiento del trabajador .

Toda persona que trabaje tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana; y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (artículo 23, inciso 3).

En el artículo precitado se apunta a la finalidad que debe buscar la remuneración, la que, dado su carácter alimentario, debe permitir a la persona una vida decorosa.

Es muy importante, a los efectos de nuestro trabajo, la última parte del inciso 3º, en el sentido de que, si fuese necesario, la remuneración del trabajador podría ser completada por otros medios de protección social.

Es el caso de aquellos trabajadores con discapacidad cuyo impedimento no les permite trabajar una jornada ordinaria. En esa circunstancia su remuneración no sería igual a la que percibe un trabajador de igual rendimiento que sí cumple con la jornada ordinaria, o la de quien, percibiendo una pensión de invalidez, tiene la oportunidad de realizar un trabajo remunerado. En tal coyuntura, una de las soluciones para que se pueda mantener la finalidad de la remuneración, en relación con los trabajadores discapacitados, sería que en ambos casos, en lo posible, ésta fuese completada, por ejemplo por las asignaciones que otorga el sistema de seguridad social. Como consecuencia de ello, al trabajador que no puede cumplir una jornada completa se le otorgaría una asignación especial, y el que percibe la pensión no la perdería si realiza una actividad laboral.

1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional se suscribió con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento y la vigencia de los derechos que reconoce la Declaración, ya que se hizo evidente la limitada eficacia de esta última para la protección de los derechos del hombre.



El Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, fueron aprobados el 16 de diciembre de 1956.

Como su nombre lo indica, el Pacto es en realidad un tratado internacional, que obliga a los Estados que lo han suscrito y ratificado.

1.2.1. Normas Generales del Pacto aplicables a la persona con discapacidad

A - Derecho al trabajo

Considerando la problemática del trabajador con discapacidad, los Estados que suscribieron el Pacto acordaron tomar diversas medidas para garantizar el derecho al trabajo ⁽²⁾. Entre las medidas a tomar, establece una de sus disposiciones, deberá figurar la orientación ⁽³⁾ y la capacitación técnico-profesional, la que, brindada con alcance general, puede ser aprovechada por las personas inválidas, pero también adaptada a sus necesidades y objetivos (artículo 6, inciso 2). ⁽⁴⁾

B - Condiciones de trabajo

El Pacto reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

La necesaria existencia de estas condiciones debe también garantizar remuneraciones justas, seguridad e higiene en el trabajo, derecho a una jornada razonable, al descanso, a la remuneración de días festivos y a vacaciones periódicas pagadas (artículo 7).

C - Derecho de sindicación

El Pacto reconoce el derecho de toda persona a formar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con el fin de promover y proteger sus intereses económicos y sociales (artículo 8).



(2) Ibid.

(3) Para ampliar información el lector puede remitirse a los siguientes módulos de esta serie: "Punto de partida de la formación laboral: Evaluación de Ingreso", "Orientación vocacional-ocupacional".

(4) Para ampliar información el lector puede remitirse a "Participación de los miembros de la comunidad escolar en la integración normalizada de las personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional"

D - Derecho a la seguridad social

Conforme a los principios reconocidos en la Declaración, el Pacto reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, por la vía de las pensiones de invalidez o la de "tratamiento y rehabilitación de la persona discapacitada", con el fin de lograr su integración social y normalización (artículo 9)

E - Derecho a la salud física y mental

El Pacto reconoce el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, garantizando que los Estados Partes se comprometen a crear condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (artículo 12).

La existencia de estos servicios y su eficiente funcionamiento implican la posibilidad de detectar a tiempo las discapacidades que pueden afectar a una persona, y de brindarle así un tratamiento rápido y adecuado.

1.3 Declaración de los Derechos del Retrasado Mental

Este instrumento fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971, como Resolución N° 2.856.

A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Declaración no está sujeta a ratificación por los Estados, y por tanto carece de mecanismos hábiles para obligarlos al cumplimiento de sus normas. No obstante ello, este tipo de instrumentos orienta las acciones que los Estados toman en relación con los temas referentes a la persona con discapacidad.

En el preámbulo de la Declaración se destaca la necesidad de ayudar a los retrasados mentales a desarrollar sus aptitudes e incorporarse en la vida social en situación de normalidad. Asimismo, se afirma y reconoce que los países en vías de desarrollo por lo general no pueden atender las necesidades más elementales de los retrasados mentales.

A - Derechos del retrasado mental

En su artículo 1º, la Declaración dispone que el retrasado mental debe gozar, hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos que los demás seres humanos.





La Declaración es consciente de que el goce de los derechos del retrasado mental debe ser, ante todo, una medida de aplicación progresiva y no de exigencia inmediata. Por eso incluye la expresión “hasta el máximo grado de viabilidad”, es decir, hasta donde sea posible, según la situación que exista en un momento y un lugar determinados.

B - Derecho del retrasado mental a la atención médica, educación y capacitación

La Declaración reconoce el derecho del retrasado mental a la atención médica y al tratamiento que su situación requiera (artículo 2).

Asimismo, esa persona tiene derecho a la educación, capacitación, orientación y rehabilitación que le permitan desarrollar su capacidad potencial y sus aptitudes.

C - Derecho del retrasado mental a la seguridad económica

Se establece en el mismo documento que el retrasado mental tiene derecho a la seguridad económica y a un nivel de vida decoroso; asimismo tiene derecho, en la medida de sus posibilidades (nótese la limitación razonable), a desempeñar un empleo productivo o alguna otra ocupación útil; y debe ser protegido contra toda explotación, abuso o trato degradante (artículos 3 y 6).

D - Protección del retrasado mental

La protección que dispone la Declaración se confiere en el siguiente sentido: si algunos retrasados mentales no son capaces, debido a la gravedad de su discapacidad, de ejercer efectivamente todos sus derechos o si se hace necesario limitar o incluso suprimir tales derechos, el procedimiento que se emplee a los fines de esa limitación o supresión deberá contener salvaguardas jurídicas que protejan al retrasado mental contra cualquier abuso.

En cuanto al procedimiento en sí, la Declaración recomienda que debe basarse en una evaluación de la capacidad social del individuo por expertos calificados, y que la limitación o supresión quede sujeta a revisiones periódicas; se reconoce además el derecho de apelación ante autoridades superiores (artículo 7).

1.4 Declaración de los Derechos de los Impedidos

Esta Declaración fue promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1975, bajo la Resolución N° 3.447.

En este instrumento se emplea la denominación de impedido para designar a los que sufren de una discapacidad tanto de orden físico como mental. ⁽⁵⁾

Recuérdese que la Declaración de Derechos del Retrasado Mental no incluye a quienes presentan discapacidades físicas ni sensoriales. La Declaración sub-exámine es importante, dado que reitera y extiende a estas personas los derechos reconocidos en la anterior declaración.

Los aspectos de esta Resolución de la ONU directamente vinculados con nuestro trabajo son los siguientes:

a) Definición de “impedido”

Con el término “impedido” se designa a toda persona carente de la capacidad de subvenir por sí misma, en todo o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales. (artículo 1).

b) Derechos del impedido

En la presente Declaración se establece que el impedido debe gozar de los derechos que ésta ha establecido en su favor, y de los demás derechos civiles y políticos debidamente consagrados en los pactos y declaraciones internacionales respectivos (artículos 2 y 4).

El impedido tiene también derecho a recibir atención médica, psicológica y funcional, a la readaptación médica y social, y a la readaptación y formación profesionales (artículo 6).

(5) Para ampliar información sobre las características de las personas con discapacidad el lector puede remitirse a los siguientes módulos de esta serie: “Construcción de una pedagogía para la integración”, “Punto de partida de la formación laboral: Evaluación de Ingreso”, “La participación de la familia en los procesos de integración sociolaboral de las personas con discapacidad”, “La participación de los miembros de la comunidad escolar en la integración normalizada de las personas con discapacidad en Instituciones de Formación Profesional”.



c) Derecho del impedido al trabajo

De acuerdo con la Declaración, el impedido tiene derecho a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerada, y a formar parte de organizaciones y sindicatos; este artículo también reproduce el artículo 3 de la Declaración de Derechos del Retrasado Mental (artículo 7).

Asimismo, el impedido debe ser protegido contra cualquier tipo de explotación, discriminación o trato degradante (artículo 10).

1.5 Programa de Acción Mundial para los Impedidos

Fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1982, por resolución 37/52, con el fin de promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, para la rehabilitación y para la realización de los objetivos de participación plena e igualdad.

El programa reconoce explícitamente el derecho de todos los seres humanos a la igualdad de oportunidades, ampliando así el concepto de apoyo, que en el comienzo se limitó a los impedidos, hacia todos los seres humanos.

Este instrumento es una declaración de principios y directivas para la acción nacional e internacional en favor de los impedidos.

Contenido

El Programa invoca a los gobiernos para que tomen la iniciativa de sensibilizar a las poblaciones e ilustrarlas acerca de los beneficios que recibiría la sociedad por la inclusión de las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida socioeconómica y cultural (párrafo 3).

Además aclara el concepto de “minusválido”, tomando como referencia el mismo concepto vertido por la Organización Mundial de la Salud, pero agregando que se produce una situación de “minusvalía” cuando las personas con discapacidad enfrentan barreras culturales, físicas o sociales que les impiden acceder a los diversos sistemas de la sociedad, que están a disposición de todos pero que sólo benefician a los demás ciudadanos; hecho que les impide participar en la vida social en igualdad con las otras personas (párrafo 7).



El Programa se ocupa igualmente de la situación del empleo en los países en desarrollo. Esta singularidad responde a un motivo concreto. En efecto, a pesar de haberse demostrado las bondades de los programas de orientación, capacitación y colocación de impedidos en los países en desarrollo, la mayor parte de las empresas se niegan a emplear a muchas personas con discapacidad y las que lo hacen sólo les ofrecen trabajo servil y mal remunerado. De igual modo, las personas con discapacidad son las primeras a quienes se despide en épocas de recesión y los últimos a quienes se contrata (parágrafo 69).

También contempla el Programa la relación existente entre la discapacidad y la vida en zonas rurales. En ese contexto, se considera que cuando un discapacitado forma parte de una familia dedicada a la agricultura, existen posibilidades de asignarle una tarea útil, y por lo general ocurre lo mismo con todos los discapacitados que están en igual situación; pero cuando las familias emigran a zonas urbanas, existen menores o casi nulas posibilidades de que el discapacitado pueda desempeñar una labor, sea por la falta de oportunidades, por la competencia o por la ausencia de orientación. Ante esta situación muchos discapacitados ven frustradas sus aspiraciones y por lo común terminan por recurrir a la mendicidad (parágrafo 70).

En lo concerniente al empleo, el Programa recomienda a los Estados poner en ejecución políticas que permitan que las personas con discapacidad, tanto de las zonas urbanas como de las rurales, gocen de iguales oportunidades que los demás ciudadanos de tener acceso a un empleo productivo (parágrafo 128).

En lo referente a la integración de las personas con discapacidad en el mundo del trabajo, el Programa recomienda a los Estados realizar acciones tales como reserva de empleos, asistencia financiera a pequeñas empresas o cooperativas, contratos exclusivos o derechos de producción prioritaria, exoneraciones y asistencia técnica o financiera a empresas que emplean a trabajadores discapacitados (parágrafo 129).

Las políticas que ejecuten los Estados no deben limitar las oportunidades de empleo y no deben obstaculizar la finalidad del sector privado de la economía. La razón de esta norma es evitar el proteccionismo, que a la postre podría concluir en una práctica de discriminación en desmedro de los trabajadores no discapacitados (parágrafo 130).





1.6 Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

Fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 48º período de sesiones, mediante resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993.

Estas normas fueron elaboradas sobre la base del Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad (1983-1992), y cubre los siguientes aspectos:

“Cumpliendo lo dispuesto en la resolución 1990/26 del Consejo Económico y Social y basándose en las medidas concretas que se requieren para que las personas con discapacidad se hallen en condiciones de igualdad con los demás, detalladas en el Programa de Acción Mundial, [las Naciones Unidas]

Han aprobado las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que se enuncian más adelante, con objeto de:

Poner de relieve que todas las medidas en la esfera de la discapacidad presuponen un conocimiento y una experiencia suficientes acerca de las condiciones y necesidades especiales de las personas con discapacidad;

Destacar que el proceso mediante el cual cada uno de los aspectos de la organización de la sociedad se pone a disposición de todos es un objetivo fundamental del desarrollo socioeconómico;

Señalar aspectos decisivos de las políticas sociales en la esfera de la discapacidad, incluido, cuando proceda, el fomento activo de la cooperación económica y técnica;

Ofrecer modelos para el proceso político de adopción de decisiones necesario para la consecución de la igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta la existencia de una gran diversidad de niveles económicos y técnicos, así como el hecho de que el proceso debe reflejar un profundo conocimiento del contexto cultural en el que se desarrolla y el papel fundamental que las personas con discapacidad desempeñan en dicho proceso;

Proponer la creación de mecanismos nacionales para establecer una estrecha colaboración entre los Estados, los órganos del sistema de las Naciones Unidas, otros órganos intergubernamentales y las organizaciones de personas con discapacidad;

Proponer un mecanismo eficaz de supervisión del proceso por medio del cual los Estados tratan de lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.”

Como corolario de dichos objetivos, la Organización de las Naciones Unidas recomienda a los Estados:

- Reconocer los derechos humanos de las personas con discapacidad en materia de empleo.
- No dictar normas discriminatorias contra las personas con discapacidad.
- Establecer políticas y adoptar medidas especiales para apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad.

Coordinar con las organizaciones de trabajadores y empleadores para asegurar condiciones laborales equitativas. ⁽⁶⁾

Se reproducen a continuación, a título ilustrativo, los artículos que sobre el particular contienen las Normas Uniformes:

“Artículo 7. Empleo

Los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas debe haber igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.

Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo.

Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. Este apoyo activo se podría lograr mediante diversas medidas como, por ejemplo, la capacitación profesional, los planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de

(6) Para ampliar información remitirse a: “Manual básico para la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional”, “Organización de redes de servicios para la integración”, “Integración laboral”.





exclusividad o derechos de producción prioritarios, exenciones fiscales, supervisión de contratos y otro tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad. Los Estados han de estimular también a los empleadores a que hagan ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad.

Los programas de medidas estatales deben incluir:

- Medidas para diseñar y adaptar los lugares y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan diversos tipos de discapacidad; ⁽⁷⁾
- Apoyo a la utilización de nuevas tecnologías y al desarrollo y la producción de recursos, instrumentos y equipos auxiliares, y medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a esos medios, a fin de que puedan obtener y conservar su empleo;
- Prestación de servicios apropiados de formación y colocación y de apoyo como, por ejemplo, asistencia personal y servicios de interpretación.

Los Estados deben iniciar y apoyar campañas para sensibilizar al público con miras a lograr que se superen las actitudes negativas y los prejuicios que afecten a los trabajadores aquejados de discapacidad.

En su calidad de empleadores, los Estados deben crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público.

Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar para asegurar condiciones equitativas en materia de políticas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, medidas encaminadas a mejorar el ambiente laboral a fin de prevenir lesiones y deterioro de la salud, y medidas para la rehabilitación de los empleados que hayan sufrido lesiones en accidentes laborales.

El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades

(7) Para ampliar información remitirse a: "Seguimiento en la formación y en el trabajo de las personas con discapacidad"

no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados. Es importante que la calidad de esos programas se evalúe en cuanto a su pertinencia y suficiencia para crear oportunidades que permitan a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo.

Deben adoptarse medidas para incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado y en el sector no estructurado.

Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar con las organizaciones de personas con discapacidad en todas las medidas encaminadas a crear oportunidades de formación y empleo, en particular, el horario flexible, la jornada parcial, la posibilidad de compartir un puesto, el empleo por cuenta propia y el cuidado de asistentes para las personas con discapacidad.”

“Artículo 8. Mantenimiento de los ingresos y seguridad social

Los Estados son responsables de las prestaciones de seguridad social y mantenimiento del ingreso para las personas con discapacidad.

Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privados de oportunidades de empleo. Los Estados deben velar por que la prestación de apoyo tenga en cuenta los gastos en que suelen incurrir las personas con discapacidad, y sus familias, como consecuencia de su discapacidad.

En países donde exista o se esté estableciendo un sistema de seguridad social, de seguros sociales u otro plan de bienestar social para la población en general, los Estados deben velar por que dicho sistema no excluya a las personas con discapacidad ni discrimine contra ellas.

Los Estados deben velar asimismo por que las personas que se dediquen a cuidar a una persona con discapacidad tengan un ingreso asegurado o gocen de la protección de la seguridad social.

Los sistemas de seguridad social deben prever incentivos para restablecer la capacidad





para generar ingresos de las personas con discapacidad. Dichos sistemas deben proporcionar formación profesional o contribuir a su organización, desarrollo y financiación. Asimismo, deben facilitar servicios de colocación.

Los programas de seguridad social deben proporcionar también incentivos para que las personas con discapacidad busquen empleo a fin de crear o restablecer sus posibilidades de generación de ingresos.

Los subsidios de apoyo a los ingresos deben mantenerse mientras persistan las condiciones de discapacidad, de manera que no resulten un desincentivo para que las personas con discapacidad busquen empleo. Sólo deben reducirse o darse por terminados cuando esas personas logren un ingreso adecuado y seguro.

En países donde el sector privado sea el principal proveedor de la seguridad social, los Estados deben promover entre las comunidades locales, las organizaciones de bienestar social y las familias el establecimiento de medidas de autoayuda e incentivos para el empleo de personas con discapacidad o para que esas personas realicen actividades relacionadas con el empleo."

"Artículo 15. Legislación

Los Estados tienen la obligación de crear las bases jurídicas para la adopción de medidas encaminadas a lograr los objetivos de la plena participación y la igualdad de las personas con discapacidad.

En la legislación nacional, que consagra los derechos y deberes de los ciudadanos, deben enunciarse también los derechos y deberes de las personas con discapacidad. Los Estados tienen la obligación de velar por que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos, incluidos sus derechos civiles y políticos, en un pie de igualdad con los demás ciudadanos. Los Estados deben procurar que las organizaciones de personas con discapacidad participen en la elaboración de leyes nacionales relativas a los derechos de las personas con discapacidad, así como en la evaluación permanente de esas leyes.

Tal vez sea menester adoptar medidas legislativas para eliminar las condiciones que pudieran afectar adversamente a la vida de las personas con discapacidad, entre otras, el acoso y la victimización. Deberá eliminarse toda disposición discriminatoria contra personas con

discapacidad. La legislación nacional debe establecer sanciones apropiadas en caso de violación de los principios de no discriminación.

La legislación nacional relativa a las personas con discapacidad puede adoptar dos formas diferentes. Los derechos y deberes pueden incorporarse en la legislación general o figurar en una legislación especial. La legislación especial para las personas con discapacidad puede establecerse de diversas formas:

Promulgando leyes por separado que se refieran exclusivamente a las cuestiones relativas a la discapacidad; incluyendo las cuestiones relativas a la discapacidad en leyes sobre determinados temas; mencionando concretamente a las personas con discapacidad en los textos que sirvan para interpretar las disposiciones legislativas vigentes. Tal vez fuera conveniente combinar algunas de esas posibilidades. Podría examinarse la posibilidad de incluir disposiciones sobre acción afirmativa respecto de esos grupos.

Los Estados podrían considerar las posibilidades de establecer mecanismos reglamentarios oficiales para la presentación de demandas, a fin de proteger los intereses de las personas con discapacidad.”

“Artículo 16. Política económica

La responsabilidad financiera de los programas y las medidas nacionales destinados a crear igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad corresponde a los Estados.

Los Estados deben incluir las cuestiones relacionadas con la discapacidad en los presupuestos ordinarios de todos los órganos de gobierno a nivel nacional, regional y local.

Los Estados, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades interesadas deben actuar de consuno para determinar la forma más eficaz de apoyar proyectos y medidas que interesen a las personas con discapacidad.

Los Estados deben estudiar la posibilidad de aplicar medidas económicas, esto es, préstamos, exenciones fiscales, subsidios con fines específicos y fondos especiales, entre otros, para estimular y apoyar la participación en la sociedad de las personas con discapacidad en un pie de igualdad.



En muchos Estados tal vez sea conveniente establecer un fondo de desarrollo para cuestiones relacionadas con la discapacidad, que podría apoyar diversos proyectos experimentales y programas de autoayuda en las comunidades.”

“Artículo 17. Coordinación de los trabajos

Los Estados tienen la responsabilidad de establecer comités nacionales de coordinación o entidades análogas que centralicen a nivel nacional las cuestiones relacionadas con la discapacidad.

El comité nacional de coordinación o la entidad análoga debe tener carácter permanente y basarse en normas jurídicas y en un reglamento administrativo apropiado.

Para lograr una composición intersectorial y multidisciplinaria es probable que lo más conveniente sea una combinación de representantes de organizaciones públicas y privadas. Esos representantes podrían provenir de los ministerios correspondientes, las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones no gubernamentales.

Las organizaciones de personas con discapacidad deben ejercer una influencia apreciable sobre el comité nacional de coordinación, a fin de asegurar que sus preocupaciones se transmitan debidamente.

El comité nacional de coordinación debe contar con la autonomía y los recursos suficientes para el desempeño de sus funciones en relación con la capacidad de adoptar decisiones y debe ser responsable ante la instancia superior de gobierno”.

2. LA PERSONA CON DISCAPACIDAD EN LAS NORMAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2.1 El papel de la OIT en la atención de la problemática de la persona con discapacidad

La Organización Internacional del Trabajo, constituida por el Tratado de Versailles (1919), es un organismo Intergubernamental creado, entre otras finalidades, para elaborar un sistema normativo internacional en el cual se reconozcan los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de las condiciones de trabajo.



Como sostiene Von Potobsky, la OIT no posee la naturaleza de una entidad supraestatal, con facultades para imponer obligaciones a los Estados miembros, salvo que éstos lo hayan consentido expresa y voluntariamente al incorporarse a la organización, aceptando sus normas estatutarias. ⁽⁸⁾

La acción de la OIT se desarrolla en tres niveles: el normativo, el de cooperación técnica y el de investigación y divulgación.

El nivel *normativo* comprende la formulación de prescripciones internacionales de trabajo que básicamente son los convenios y las recomendaciones. Existen otros instrumentos (de inferior jerarquía), pero sólo los convenios y las recomendaciones pueden crear obligaciones genéricas a los Estados miembros. ⁽⁹⁾

La *Cooperación Técnica* consiste en una colaboración de carácter “técnico, organizacional y financiero” para contribuir al desarrollo económico y social de los pueblos. ⁽¹⁰⁾

Las *investigaciones y estudios* que realiza la OIT están orientados en su mayor parte a servir de base a su labor normativa y de cooperación técnica, así como a difundir informaciones y conocimientos. ⁽¹¹⁾

El **Convenio** es un instrumento normativo internacional formulado por acuerdo de la Conferencia Internacional del Trabajo (Órgano Supremo de la OIT), sometido para su vigencia a la ratificación de las autoridades competentes de los Estados miembros. En él se formulan las obligaciones que los Estados que lo ratifiquen, deben cumplir en temas referidos a relaciones laborales o condiciones de trabajo, en un determinado período de tiempo.

Von Potobsky sostiene que el Convenio tiene “existencia objetiva” independientemente

(8) Von Potobsky, G. y Bartolomei de la Cruz, H. La Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires, Astrea. 1990.

(9) Ibid.

(10) Ibid.

(11) Ibid.





de su ratificación. ⁽¹²⁾ Esta expresión cobra significado en el enunciado de que la falta de ratificación de un Convenio por parte de un Estado miembro no lo exime del acatamiento a los principios que lo inspiran, en la medida que éstos se encuentren expresados en la Constitución de la OIT.

La **Recomendación** es un instrumento normativo que contiene regulaciones y disposiciones sobre relaciones y condiciones de trabajo, destinado a ser comunicado a los Estados miembros a fin de que adopten medidas legislativas o de otra naturaleza para darle aplicación efectiva, sin que la aprobación de esas medidas constituya una obligación para el Estado miembro. ⁽¹³⁾

La diferencia substancial entre uno y otra radica, según Von Potobsky, en que el Convenio está abierto a la ratificación de un Estado miembro, la que genera para éste obligaciones jurídicas internacionales relativas a su aplicación y cumplimiento, mientras que una Recomendación no puede ser ratificada y constituye sólo una guía para una acción nacional en la materia encarada por este instrumento. ⁽¹⁴⁾

Para que sea aplicable en el derecho de cada país, como ya se ha dicho, el Convenio requiere ser ratificado por los órganos nacionales competentes. La incorporación del Convenio al derecho interno se enmarca en dos sistemas diferentes: la ratificación que incorpora al Convenio directamente en el derecho interno responde a la vigencia de un sistema “monista”; en cambio está comprendido dentro de un sistema “dualista” si el Convenio necesita, además de la ratificación, de un acto formal posterior, que podría ser una ley que regulara en su totalidad las materias contenidas en el Convenio.

Von Potobsky afirma que en los países donde rige el sistema monista se presentan situaciones diferentes con respecto a la aplicación de los Convenios OIT.

Si el sistema jurídico del país en cuestión dispone que un Convenio internacional, como

(12) Ibid. p. 43

(13) Ibid.

(14) Ibid.

los de la OIT tiene mayor jerarquía que la ley nacional, el Convenio prevalecerá sobre la ley.

En cambio, si dispone que el Convenio OIT ratificado se incorpora a la legislación nacional con idéntico nivel de jerarquía, quedará derogada toda ley anterior incompatible con el Convenio o que sea menos favorable a los trabajadores. ⁽¹⁵⁾

Se encuentran dentro del sistema monista, entre otros, Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Guatemala, Italia, México, Países Bajos, Perú, Portugal, Suecia, Suiza, Uruguay; y en la tendencia dualista, entre otros, Australia, Canadá y el Reino Unido. ⁽¹⁶⁾

2.2 Convenio N° 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de personas inválidas ⁽¹⁷⁾

Este Convenio fue dictado en la 69ª. reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, llevada a cabo en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 20 de junio de 1983.

El Convenio se justificaba a tenor de los avances que se habían verificado en los países miembros a raíz de la Recomendación No. 99 de 1955, sobre adaptación y readaptación profesionales de los inválidos y sobre el desarrollo de recursos humanos.

La Conferencia General tenía conocimiento de los progresos registrados en materia de readaptación, en el alcance y organización de los servicios de readaptación y en la legislación y la práctica de muchos miembros en cuanto a las cuestiones abarcadas por la Recomendación.

Asimismo, era pertinente desarrollar los principios esbozados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que había proclamado a 1981 como Año Internacional de los

(15) Ibid. p. 43

(16) Ibid.

(17) Para ampliar información remitirse a los siguientes materiales de esta serie: "Manual básico para la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional", "Organización de redes de servicios para la integración", "Integración laboral".





Impedidos, con el lema “Plena Participación” e “Igualdad”, mediante un “Plan de Acción Mundial” que permitiera el desarrollo integral y eficaz de dichos principios.

A) Definición de persona inválida

El Convenio define como “inválida” a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo quedan substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida (artículo 1º).

Sobre la definición, cabe decir que el Convenio considera al “inválido” tomando en cuenta la deficiencia física o mental, pero que esta deficiencia por sí misma no es suficiente: es necesario que sea un impedimento para obtener y conservar un empleo y progresar en el mismo.

A diferencia de la Recomendación de 1955, el Convenio señala que tanto la deficiencia física como la deficiencia mental deben ser debidamente reconocidas. Esto nos indica que debe existir un dictamen que declare la deficiencia de la persona y por otro lado, a pesar de ésta, la posibilidad de que pueda realizar alguna función laboral u ocupacional.

El texto supone, por otra parte, que el reconocimiento de la deficiencia puede ser hecho por una autoridad pública o privada, el Convenio no determina quién lo puede realizar, lo cual es potestativo de la legislación de cada país.

B) Finalidad de la readaptación profesional

De acuerdo con el espíritu del Convenio, la readaptación profesional del inválido tiene por finalidad que éste obtenga y conserve un empleo adecuado y tenga posibilidades de progresar en el mismo, lo que supone se haya promovido la integración o reintegración del inválido en la sociedad (artículo 1º, inc. 2).

Se entiende por readaptación profesional, según la opinión de Kessler ⁽¹⁸⁾ “(...) la restauración de los inválidos para que logren el mayor grado de capacidad física, mental, social, profesional y económica posible.”

(18) Kessler. “Principios de Readaptación Profesional de Inválidos”, p. 1

C) El Convenio 159 y su aplicación en los países miembros de la OIT

El Convenio dispone que todo miembro aplicará las disposiciones del mismo, mediante medidas apropiadas a las condiciones locales y conforme con la práctica nacional. La razón de esta norma radica en la consideración al problema mundial del empleo (artículo 1º, inciso 3).

Ningún país en el mundo ha podido solucionar el problema de la creación de fuentes de trabajo capaces de atender la oferta total de la población económicamente activa; por lo tanto, una de las prioridades que deben asignar los países que ratifican el Convenio es el propósito de superar la situación de desempleo y subempleo que les afecta.

Nótese que el Convenio contiene una serie de principios y normas con las que los países que las ratifican están de acuerdo. La diferencia se presenta en el campo de las realizaciones prácticas que cada Estado debe efectuar de acuerdo con su situación social y económica.

D) Fundamentos de la política de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas

El Convenio dispone que todo miembro deberá elaborar una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Del mismo modo se dispone que dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general (artículo 4).

La igualdad también deberá respetarse en el caso de trabajadores inválidos y trabajadoras inválidas; y las medidas concretas que se adopten con el fin de lograr la igualdad efectiva no deben considerarse discriminatorias respecto de los trabajadores no inválidos.

La igualdad de oportunidades supone que todos los servicios laborales deben ofrecer posibilidades similares de acceso a un empleo, sin perjuicio de que, en el caso del inválido, éste deba realizar un proceso de readaptación.

Asimismo, el Convenio dispone que cualquiera sea la política que adopte cada país miembro, ella debe tener por finalidad asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas, y promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular de empleo.





La política de readaptación profesional no debe permanecer estática o indiferente ante los cambios sociales una vez formulada. Por ello el Convenio establece que la misma deberá, periódicamente, aplicarse y revisarse en relación con las condiciones, prácticas y posibilidades nacionales (artículo 2).

Todo Estado que adhiera al Convenio deberá consultar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de la política de readaptación profesional y empleo, y sobre las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y coordinación entre los organismos públicos y privados que participan en actividades de readaptación profesional (artículo 5). Entre las entidades consultadas deben figurar las organizaciones que representan a personas con discapacidad.

En esta norma se advierte una característica que es frecuente en todos los instrumentos elaborados por la OIT, que fomenta una organización tripartita (Estado, empleadores, trabajadores) para el tratamiento de los problemas laborales tanto generales como especiales.

E) Medidas de carácter nacional promotoras de servicios de readaptación profesional y empleo para personas inválidas

Todo miembro realizará las acciones necesarias para el cumplimiento de la política de readaptación profesional y empleo de personas inválidas por medio de la legislación nacional y otros procedimientos conformes con las condiciones y prácticas nacionales (artículo 6).

Esta norma debe correlacionarse con lo dispuesto por el artículo 7, que establece que las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación ⁽¹⁹⁾ y formación profesionales ⁽²⁰⁾, colocación, empleo y otros afines, pudiendo adaptarse a los servicios que ya existen para los trabajadores en general.

(19) Para ampliar información remitirse a los módulos “Punto de partida de la formación laboral: Evaluación de Ingreso”, “Orientación vocacional-ocupacional” de esta serie.

(20) Para ampliar información remitirse a los módulos “Construcción de una pedagogía para la integración” y “Participación de los miembros de la comunidad escolar en la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional” de esta serie.

Asimismo dispone que los Estados miembros adoptarán medidas para promover el desarrollo de servicios de readaptación y empleo en las zonas rurales y en comunidades apartadas (artículo 8).

F) Ratificación y denuncia del Convenio N° 159

Las ratificaciones formales del mismo serán comunicadas por los Estados miembros al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (artículo 10).

El Convenio será obligatorio únicamente para los Estados miembros de la Organización cuyas ratificaciones haya registrado el Director General (artículo 11), y entrará en vigencia doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el Director General.

A partir de su vigencia general, el Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Se entiende por “ratificación” la aprobación dada al tratado por los órganos internos competentes para obligar internacionalmente al Estado.⁽²¹⁾

En cuanto a la denuncia, es una forma de extinguir los efectos de un tratado, de tal forma que el Estado que lo ratificó, queda al margen de sus efectos. Para que la denuncia tenga valor jurídico es necesario que se produzca en virtud de disposición convencional preexistente.⁽²²⁾

Todo miembro que haya ratificado el Convenio podrá denunciarlo, después de transcurrido por lo menos 10 años a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigencia para el Estado miembro (artículo 12).

La denuncia se materializará mediante un acta dirigida al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, para su correspondiente registro. Esta surtirá efecto luego de transcurrido un año a partir de la fecha en que la denuncia fue registrada.

(21) Rousseau, Ch. Derecho Internacional Público Madrid: Ariel.

(22) Ibid.



Si el Estado miembro no ejercita la facultad de denuncia durante el año posterior al período de vigencia del Convenio (10 años), quedará obligado por 10 años más, y en lo sucesivo podrá denunciarlo tras la expiración de cada período de 10 años, de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos (artículo 12, inciso 2).

2.3 Recomendación N° 99 de 1955, sobre Adaptación y Readaptación Profesionales de los inválidos

Esta Recomendación fue adoptada en la 38a reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, realizada en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 22 de junio de 1955.

Su aprobación fue consecuencia de la necesidad de contar con un instrumento legal que sirviera de orientación a los países miembros en cuanto al tratamiento, adaptación y readaptación de las personas inválidas para el trabajo.

Por ello la Recomendación incorpora los términos “adaptación” y “readaptación”, con los cuales se abarca a “ *Un conjunto coordinado de medidas médicas, sociales, educativas profesionales con la finalidad de que el interesado adquiera o recupere la mayor capacidad funcional posible, que le permita realizar una actividad laboral, de acuerdo a sus condiciones.*” ⁽²³⁾

Asimismo, se plantea la necesidad de que la capacitación de los inválidos para el empleo no sea un acto aislado, sino que forme parte de un proceso integral de orientación profesional, formación profesional y colocación selectiva.⁽²⁴⁾

A) Características de la Recomendación N° 99.-

La Recomendación define la adaptación y la readaptación como el proceso continuo y coordinado que incluye el suministro de medios, especialmente *orientación profesional, for-*



(23) Oficina Internacional del Trabajo. Glosario de Rehabilitación Profesional y Empleo de los Incapacitados. Ginebra 1981.

(24) Para ampliar información remitirse en esta serie a: “Manual básico para la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional” y “Organización de redes de servicios para la integración”

mación profesional y colocación selectiva, para que los inválidos puedan obtener y conservar un empleo adecuado (artículo 1º, inciso a).

La OIT sostiene que el objetivo de la adaptación y readaptación profesionales es la reintegración satisfactoria del inválido en el trabajo.⁽²⁵⁾

En el contexto de las normas y principios que regulan la integración del inválido, se entiende por **“orientación profesional”** ⁽²⁶⁾ el procedimiento aplicado para ayudar al inválido a elegir una ocupación de acuerdo con sus posibilidades, características y relación con las oportunidades de empleo; está basada en la elección voluntaria del inválido. Es importante señalar que *“...la orientación profesional de la invalidez no es diferente a la orientación profesional de los capacitados, según la OIT algunas veces es más elaborada, dura más tiempo o se imparte a más largo plazo.”* ⁽²⁷⁾

En este contexto se entiende por **“formación profesional”** ⁽²⁸⁾ el procedimiento destinado a capacitar al inválido para realizar la actividad laboral en general, o para cumplir un trabajo determinado.

La **“colocación selectiva”** ⁽²⁹⁾ tiene como objeto la colocación del inválido en un empleo normal o en algún otro tipo de ocupación remunerada, en la cual pueda sentirse útil, en competencia con las personas físicamente capacitadas y haciendo el mejor uso posible de su capacidad.

La Recomendación, al hacer expresa referencia a la persona inválida, la define como a la persona “cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental” (artículo. 1º, inciso “b”).

(25) Oficina Internacional del Trabajo. Principios Fundamentales de Readaptación Profesional de los Inválidos. Ginebra, 1968.

(26) Ibid.

(27) Ibid.

(28) Ibid.

(29) Oficina Internacional del Trabajo. Manual sobre la Colocación Selectiva de los Inválidos. Ginebra, 1965.





Sobre el particular, es importante señalar que la definición de “invalidez” ha experimentado una extensa evolución. Inicialmente se definía la invalidez con estrecha relación a las pensiones de guerra, o a los seguros de enfermedad y de accidentes. La Organización Internacional del Trabajo afirma que en esa etapa las definiciones “tienen más en cuenta la causa de la enfermedad que su gravedad o efecto”. Se daba más importancia, por ejemplo, al hecho que originó la invalidez o a cómo se produjo, para determinar si la persona tenía acceso a las prestaciones generadas por las pensiones o seguros de invalidez.

La definición adoptada en la Recomendación constituye un avance en la caracterización del problema de la persona inválida, pues deja de referirse a la *causa* que produjo la invalidez; la nueva definición gira en torno al *efecto* sobre “*las posibilidades de las personas inválidas para encontrar y conservar una colocación adecuada*”.⁽³⁰⁾

El momento en el que se adoptó esta Recomendación fue pródigo en la sanción de normas de trabajo para inválidos, las que conforme a lo sostenido por la Organización Internacional del Trabajo “*insisten principalmente sobre los efectos de la invalidez en relación con las posibilidades futuras de empleo*”,⁽³¹⁾ es decir, si la invalidez constituye un impedimento profesional que es un nuevo concepto recogido por la Recomendación.

La Organización Internacional del Trabajo distingue claramente⁽³²⁾ la invalidez del impedimento profesional, con el siguiente ejemplo:

“...La pérdida de tres dedos de la mano izquierda es una invalidez; para un empleado la pérdida será un inconveniente considerable, pero podrá continuar realizando su trabajo anterior con la misma eficacia que antes, y en consecuencia no existirá un impedimento profesional. Por el contrario, un músico tendrá, en la mayoría de los casos, que buscar un empleo distinto. En este último caso la misma invalidez ha dado lugar a un grave impedimento profesional”.

(30) Recomendación N° 99, artículo 1, b.

(31) Op. cit. p.51.

(32) Ibid.

De acuerdo con lo expuesto, el impedimento profesional se genera cuando, al restringir la actividad habitual de la persona, le obliga a realizar otra, o cuando esa persona requiere algún tipo de capacitación o rehabilitación para tener acceso a otro trabajo remunerado. Puede ser el mismo que antes realizaba.

En el campo de las definiciones, existió una tendencia a definir la existencia de la invalidez relacionándola con la reducción de la capacidad de trabajo en términos porcentuales. La tendencia moderna, en cambio, evita fundamentar la definición sobre la base de porcentajes.

Según la Organización Internacional del Trabajo, " *A primera vista, las definiciones de este tipo parecen tener la ventaja de que la decisión relativa a la inclusión o exclusión de los inválidos dentro de la definición es el resultado automático de una evaluación médica en la que no interviene el funcionario del servicio de colocación selectiva. Pero, según se ha indicado la misma invalidez puede dar lugar a un impedimento en una profesión y no en otra y, por lo tanto, sería injusto evaluar, por ejemplo, la pérdida de una pierna en un 40% para todos los casos; la aplicación de una definición de este tipo sería difícil, porque sería prácticamente imposible fijar el porcentaje de la pérdida de capacidad de trabajo o de remuneración resultante de cada tipo de invalidez con respecto a cada ocupación realizada en el país, y aun en el caso de hacerse la determinación no llegaría a tener en cuenta la diferente capacidad de trabajo de cada individuo.* " ⁽³³⁾

Lo anteriormente expuesto está corroborado por lo dispuesto en el artículo 2º del Capítulo II de la Recomendación, que establece que los medios de adaptación y readaptación profesionales deben ponerse a disposición de los inválidos, siempre que puedan ser preparados para ejercer un empleo adecuado y tengan perspectivas razonables de obtener y conservar tal empleo.

Esta norma es sumamente importante, porque su estudio y análisis nos permite entender que los dispositivos dictados para la adaptación y readaptación de los inválidos no

(33) Ibid. p.51.



tienen un fin exclusivamente benéfico, sino que tienden a lograr que el inválido, una vez rehabilitado, pueda desempeñarse en un trabajo remunerado que le sirva como medio de vida y de integración a la sociedad, pero considerando la posibilidad personal del inválido y de qué modo su impedimento puede afectar su desarrollo laboral y social.

2.4 Recomendación N° 168 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de personas inválidas

Esta Recomendación fue dictada en la 69ª reunión de la Conferencia General de la Organización General de Trabajo, celebrada en Ginebra, Suiza; dicho instrumento fue aprobado el 20 de junio de 1983, el mismo día en que se aprobó el Convenio N° 159 sobre la Adaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas.

En los considerandos de la Recomendación en estudio se establece que, desde la aprobación de la Recomendación 99 de 1955, se han observado en los países miembros importantes progresos en cuanto a la comprensión de los alcances de este problema; progresos que se traducen en mejoras de los servicios de readaptación y en notorios avances registrados en el derecho positivo de los países miembros.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas habría proclamado a 1981 como el “Año Internacional de los Impedidos”, con el lema: “Plena Participación e Igualdad”, y estableció que un Programa Mundial de Acción haría posible la adopción de medidas eficaces para lograr metas en base a la *“Plena Participación e Igualdad”*.

Estos nuevos hechos hacían imperativo dictar nuevas normas que los contemplaran y desarrollaran, tales como las que consagraron la igualdad de oportunidades en zonas rurales y urbanas y la igualdad en el trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo e integración.

La presente Recomendación repite los mismos principios de readaptación de inválidos establecidos en 1955, pero también contiene normas novedosas que sí vamos a señalar y analizar.



A) Acceso a las medidas de readaptación profesional

Sobre este punto, la Recomendación 168 sugiere que las medidas de readaptación profesional deberían estar al alcance de todas las categorías de personas inválidas (artículo 4).

Al respecto se reconoce que la invalidez contiene diferentes niveles o categorías, lo que permite sistematizar el estudio de las posibilidades de empleo de aquellas personas. ⁽³⁴⁾

Este análisis va dirigido al tipo de medidas de readaptación recomendadas para cualquier categoría de persona inválida y, en consecuencia, al tipo de trabajo que una persona puede desempeñar de acuerdo con el nivel o categoría de su invalidez.

B) Inicio de la readaptación profesional

La Recomendación 168 dispone que las acciones de readaptación profesional deben iniciarse lo antes posible. Por tal motivo debe existir una cooperación estable entre los organismos responsables del tratamiento médico y sanitario, por un lado, y por otro los responsables de la readaptación profesional. Ello permitiría asegurar que, apenas se detectara la invalidez, la persona fuera asistida y tuviera acceso a los servicios de readaptación.

C) Readaptación profesional y oportunidades de empleo ⁽³⁵⁾

Sobre el tema de la referencia, la Recomendación 168 incorpora el principio de igualdad de trato y oportunidades entre trabajadores y trabajadoras inválidos, ya que es un principio internacional consagrado en instrumentos internacionales y constitucionales, así como el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres.

También recomienda que todas las medidas especiales destinadas a lograr la igualdad de trato para trabajadores inválidos y no inválidos, deberían considerarse no discriminatorias respecto de estos últimos (artículo 9).

(34) Para ampliar información sobre las características de las distintas discapacidades remitirse en esta serie a: "Punto de partida de la formación laboral: Evaluación de Ingreso", "Construcción de una pedagogía para la integración", "Participación de la comunidad escolar en la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional", "La participación de la familia en los procesos de integración sociolaboral de las personas con discapacidad".

(35) Para ampliar información remitirse en esta serie a: "Manual básico para la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional", "Organización de redes de servicios para la integración", "Integración laboral".

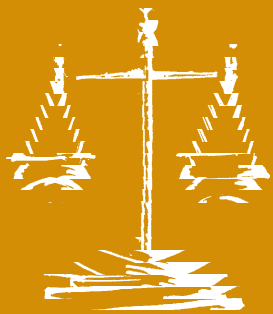


El Derecho Laboral tiene una finalidad tutelar que nace de la desigualdad existente en las relaciones entre trabajador y empleador. De igual modo, hay una desigualdad natural entre un trabajador inválido y uno no inválido, por lo que, a través de este tipo de medidas, se pretende lograr un equilibrio entre ambos a efectos de que tengan iguales oportunidades de acceder al empleo en general.

Con la misma óptica se recomienda que las medidas aplicables a los trabajadores inválidos, en cuanto a salarios y condiciones de trabajo, deberían ajustarse, a nuestro entender en lo posible, a las normas de empleo y salario que se dictan a los trabajadores en general (artículo 10).

Adicionalmente a las pautas dictadas en la Recomendación 99, la norma bajo comentario sugiere medidas adicionales, como por ejemplo:

- El fomento a la creación y desarrollo de cooperativas para los fines y actividades de personas inválidas, las que también pueden estar abiertas a los trabajadores en general, cuando sea apropiado (artículo 10 inciso “e”).
- La promoción, por parte de los gobiernos locales, de la creación y desarrollo de pequeñas empresas y taller de producción o cooperativas para personas inválidas, que eventualmente pueden estar abiertos a los trabajadores en general y siempre que esas entidades cumplan las normas mínimas requeridas (artículo 10, inciso “f”).
- La eliminación gradual de toda barrera u obstáculo de orden físico o arquitectónico que afecte el normal desenvolvimiento y tránsito de los inválidos; y la sugerencia de que en los nuevos edificios públicos se apliquen tales medidas (artículo 10 inciso “g”).
- El fomento a la creación de medios de transporte adecuados para inválidos, para ser trasladados a sus viviendas, a sus centros de trabajo o de capacitación (artículo 10 inciso “h”).
- Exoneración de cargas tributarias por la importación o compra interna de artículos, materiales y equipos de formación que requieran los centros de readaptación, los



talleres, los empleados y las personas inválidas; y sobre los aparatos auxiliares e instrumentos que necesiten las personas inválidas para obtener y conservar un empleo (artículo 10 inciso “j”).

- Creación de empleos de tiempo parcial y otras condiciones especiales de trabajo, de acuerdo con la capacidad de las personas inválidas que por el momento, o tal vez para siempre, estén impedidas de ocupar un empleo de tiempo completo (artículo 10 inciso “k”).
- Fomento a la intervención de las autoridades oficiales a fin de eliminar la posibilidad de que surjan posibilidades de explotación en el área de la formación profesional o en los empleos protegidos (artículo 10 inciso “n”).

D) Participación de la colectividad ⁽³⁶⁾

La Recomendación 168 sugiere que la participación de la colectividad debe canalizarse a través de las organizaciones de empleadores, de trabajadores y de personas inválidas (artículo 15).

En lo posible, la participación debe incentivar el apoyo a la readaptación profesional con medidas eficaces de información pública, capaces de dar a conocer a las personas inválidas o a sus familias, datos acerca de sus derechos y oportunidades laborales, y así obtener una actitud favorable que haga posible el acceso al empleo de las personas inválidas (artículo 16).

E) La readaptación profesional en las zonas rurales

El capítulo IV incluye un tema novedoso, que no había sido contemplado en la Recomendación de 1955, que es el relativo a la posibilidad de efectuar programas de rehabilitación en las zonas rurales.

Según lo dispuesto por la Recomendación, el desarrollo de estos programas o servicios deberían formar parte de las políticas de desarrollo rural de cada país (artículo 20). En tal

(36) Para ampliar información remitirse en esta serie a: “Comunidad en general”, “Participación de la familia en los procesos de integración sociolaboral de las personas con discapacidad”, “Participación de los miembros de la comunidad escolar en la integración normalizada de personas con discapacidad en las Instituciones de Formación Profesional”.





sentido, se establecen una serie de medidas que los países deberían dictar con el fin de ampliar los servicios a las zonas rurales (artículo 21).

Las medidas propuestas al efecto, que no son excluyentes entre sí, son las siguientes:

- Creación de servicios de readaptación profesional en las zonas rurales; del mismo modo, los centros de readaptación en las zonas urbanas deberán capacitar al personal necesario para trabajar en los centros rurales (artículo 21, inciso "a").
- Creación, en forma transitoria, de unidades móviles de readaptación que atiendan a las personas inválidas en las zonas rurales y actúen como centros de difusión sobre formación rural y sobre oportunidades de empleo para personas inválidas (artículo 21, inciso "b").
- Concesión de préstamos y subvenciones o herramientas, para que las personas inválidas puedan administrar cooperativas o trabajen por cuenta propia en las zonas rurales (artículo 21, inciso "c").

F) Contribución de las organizaciones de empleadores y trabajadores

El capítulo VI de la Recomendación sugiere en qué aspectos se puede materializar el apoyo de las organizaciones de empleadores y trabajadores para estructurar y ejecutar servicios de readaptación profesional.

Las medidas que la Recomendación sugiere con relación a las organizaciones de empleadores son las siguientes:

- Las organizaciones de empleadores deberían difundir entre sus miembros información sobre los servicios de readaptación que se podrían poner al servicio de los trabajadores inválidos (artículo 22, inciso "a").
- Se debe fomentar la cooperación con organismos e instituciones que promuevan la reintegración de personas inválidas en la vida de trabajo activa (artículo 22, inciso "b").
- Entre las labores de cooperación podrían estar el suministro de información sobre las condiciones y requisitos laborales que deben cumplir las personas inválidas.
- Las organizaciones de empleadores deberían aconsejar a sus miembros, para que

éstos tengan en cuenta las posibles modificaciones de los métodos de producción, en los que tengan que intervenir trabajadores inválidos (artículo 22, inciso “d”).

Las medidas que la Recomendación sugiere en relación con las organizaciones de trabajadores son las siguientes:

- Fomentar la participación de los trabajadores inválidos en los debates, tanto en el taller, en consejos de empresas, como en cualquier otra organización que represente a los trabajadores (artículo 37, inciso “a”).
- Dictar pautas para la readaptación profesional y protección de los trabajadores que queden inválidos por causa de enfermedad o accidente, y hacer incluir tales pautas en los contratos colectivos, reglamentos, laudos arbitrales y otros instrumentos (artículo 37, inciso “b”).
- Plantear los problemas de readaptación profesional y de empleo que afectan a las personas inválidas y difundirlos en los foros y reuniones en los que ello fuera pertinente (artículo 37, inciso “d”).

G) Contribución de las personas inválidas y sus organizaciones al desarrollo de los servicios de readaptación profesional

Desde la perspectiva de la persona inválida, la contribución puede realizarse de la siguiente manera:

- Fomentar que las personas inválidas y sus organizaciones participen en la realización de actividades comunitarias, con el fin de lograr la readaptación (artículo 38, inciso “a”).
- Promover el asesoramiento del gobierno para la creación y desarrollo de organizaciones constituidas por personas inválidas, o que se ocupen de dichas personas, que aseguren la participación de éstas en los servicios de readaptación profesional (artículo 38, inciso “b”).
- Solicitar el apoyo gubernamental para desarrollar programas de instrucción pública que reflejen una imagen positiva de las capacidades de las personas inválidas (artículo 38, inciso “d”).



H) La readaptación profesional como parte de los regímenes de seguridad social

La Recomendación plantea la posibilidad de que los regímenes de seguridad social contengan programas de formación, colocación y empleo, incluso empleo protegido, o contribuir a su organización, desarrollo y financiación (artículo. 40).

Por añadidura, tales regímenes deberían prever incentivos para que las personas inválidas buscaran un empleo, y también que “éstas siguieran percibiendo, en todo o en parte, prestaciones durante el tiempo que asistiesen a cursos de readaptación o de formación profesional” (artículo 41).

Ejercicios

1. Promueva en su centro o escuela jornadas de información y análisis sobre la aplicación de la normativa internacional en su contexto.



CINTERFOR. Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Montevideo, 1997. (Documento de referencia, 5)

Melgar, L. Por una cultura de la Minusvalía. Información Científica y Tecnológica, México, v. 9, n. 129. 1987.

Kessler. Principios de Readaptación Profesional de Inválidos.

Oficina Internacional del Trabajo. Glosario de Rehabilitación Profesional y Empleo de los Incapacitados. Ginebra 1981.

--. Principios Fundamentales de la Readaptación Profesional de los Inválidos. Ginebra. 1968.

--. Manual sobre la colocación selectiva de inválidos. Ginebra, 1965.

Rousseau, Ch. Derecho Internacional Público. Madrid, Ariel.

Von Potobsky, G. y Bartolomei de la Cruz, H. La Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires, Astrea. 1990.

BIBLIOGRAFÍA

