

DIS- CAPACIDAD Y DERECHO AL TRABAJO

**CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO
LAURA RICO GUTIÉRREZ DE PIÑERES
(COORDINADORES)**

**INVESTIGADORES:
JUAN PABLO MOSQUERA FERNÁNDEZ
LUIS EDUARDO PÉREZ MURCIA
EDNA YICED MARTÍNEZ**



CONTENIDO

Discapacidad y derecho al trabajo / César Rodríguez Garavito, Laura Rico Gutiérrez de Piñeres (coordinadores); investigadores: Juan Pablo Mosquera Fernández, Luis Eduardo Pérez Murcia y Edna Yiced Martínez. -- Bogotá : Defensoría del Pueblo: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, CIJUS, Ediciones Uniandes, 2009.

112 p.; 11 x 18.5 cm. - (Colección Estudios CIJUS)

ISBN 978-958-695-469-3

I. Trabajo de personas con discapacidades – Legislación – Investigaciones – Colombia 2. Derecho laboral – Investigaciones – Colombia I. Rodríguez Garavito, César Augusto II. Rico Gutiérrez de Piñeres, Laura III. Mosquera Fernández, Juan Pablo IV. Pérez Murcia, Luis Eduardo V. Martínez, Edna Yiced VI. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho. CIJUS VII. Tít.

CDD 344.0159

SBUA

Primera edición: noviembre de 2009

© César Rodríguez y Laura Rico

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho,

Centro de Estudios Socio - Jurídicos (CIJUS)

Carrera 1ª N° 18A- 10. Edificio RGC

Teléfonos: 339 49 49 – 339 49 99. Ext: 3370

Bogotá D.C., Colombia

cijus@uniandes.edu.co

Ediciones Uniandes

Carrera 1ª N° 19-27. Edificio AU 6

Bogotá D.C., Colombia

Teléfono: 339 4949- 339 4999. Ext: 2133. Fax: Ext. 2158

<http://libreria.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-695-469-3

Foto cubierta: Alejandro Ospina

Diseño gráfico y preprints: Marta Rojas

Impresión: Nomos Impresores

Cra. 39B N° 17 - 85, Bogotá D.C.

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

4 PRESENTACIÓN

Vólmar Pérez Ortiz

10 DISCAPACIDAD Y DERECHO AL TRABAJO: EL ENFOQUE Y EL CONTENIDO DEL ESTUDIO

26 LAS CIFRAS DE LA DISCAPACIDAD: LA BRECHA ECONÓMICA Y LABORAL

Juan Pablo Mosquera Fernández

Luis Eduardo Pérez Murcia

César Rodríguez Garavito

48 EL DERECHO AL TRABAJO EN LA PRÁCTICA: LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Laura Rico Gutiérrez de Piñeres

César Rodríguez Garavito

84 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

96 ANEXO 1

Fuentes de información sobre condiciones de vida y acceso al mercado laboral de personas con discapacidad

102 ANEXO 2 Entrevistas realizadas

106 BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

VÓLMAR PÉREZ ORTIZ

DEFENSOR DEL PUEBLO

GLORIA ELSA RAMÍREZ VANEGAS

SECRETARIA GENERAL

KARIN IRINA KUHfeldt SALAZAR

DEFENSORA DELEGADA

PARA ASUNTOS CONSTITUCIONALES

“LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PROPUSO Y PATROCINÓ ESTA INVESTIGACIÓN DENTRO DEL MARCO DE LA ACCIÓN ESTRATÉGICA DE LUCHA CONTRA TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN”

DESDE HACE varios años la Defensoría del Pueblo viene liderando, desde el ámbito institucional, una estrategia de lucha contra la discriminación en varios frentes. Es un hecho, cada vez más contundente, que una de las vías más certeras, aunque no por ello más sencilla, de lograr un verdadero respeto generalizado de los derechos humanos, es la del trabajo encaminado a erradicar las distintas formas de discriminación que la tradición cultural nos ha legado, y que se perpetúan de manera inconsciente con el apoyo de un entramado social, cultural y jurídico que se sustenta en criterios excluyentes, refractarios a la diferencia.

Esta tarea se inició con la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil que representaran los intereses de grupos y personas víctimas de discriminación. Durante más de dos años, la Defensoría lideró y coordinó reuniones mensuales de este grupo, con el propósito de conocer y discutir las diferentes manifestaciones de discriminación que afectan a los distintos pueblos, colectivos y grupos de personas.

Poco a poco fue consolidándose una estrategia comprensiva para atender los diversos escenarios y las modalidades que caracterizan los hechos y las conductas discriminatorias. En el ambiente era evidente que el cambio constitucional y los avances logrados gracias a la jurisprudencia de la Corte constituían el espacio propicio para iniciar un trabajo de largo aliento, encaminado a socavar las bases culturales y las tradiciones jurídicas que propician y fomentan las prácticas públicas y privadas de discriminación.

Este trabajo colectivo concluyó con la elaboración de un proyecto de ley, pues una de las conclusiones del grupo fue la necesidad de establecer un marco normativo que sentara las bases para prevenir y erradicar la discriminación desde una perspectiva pedagógica que hiciera evidentes las conductas que llevan a la denegación de derechos, de espacios, y que dañan física y psicológicamente a sus víctimas, con el propósito de hacer conciencia sobre las mismas y establecer, simultáneamente, sanciones y mecanismos de reparación de los perjuicios causados. La Defensoría sabe que una iniciativa legal de este tipo requiere de ambientación y de un esfuerzo sostenido, por lo cual, a pesar de haber presentado ya dos veces el proyecto a consideración del Congreso, seguirá insistiendo en él, con la certeza de que en estos procesos lo relacionado con la sensibilización es esencial, pero sin efectos inmediatos.

El Grupo también concluyó con una propuesta de plan de acción que busca atender los frentes no normativos, entre los cuales cabe destacar el importantísimo aspecto de la sensibilización y capacitación de servidores públicos determinantes en los procesos

de transmisión de conocimientos, de formulación de políticas públicas y de control de la actividad estatal.

Otro de los puntos en los cuales centró su atención este trabajo colectivo fue el de la producción de información que permitiera generar conocimientos empíricos sobre las realidades de la discriminación en Colombia. Uno de los vacíos encontrados en este juicioso y detenido análisis de la problemática de la discriminación fue el de la precariedad de datos que permitan a los gestores de la política pública sustentar las propuestas de acción de la actividad estatal en este propósito. Los diversos aspectos de la discriminación no se encuentran documentados; tampoco la forma en que estos procesos impactan de manera diferencial a los numerosos colectivos, pueblos, grupos y personas que padecen la discriminación; así mismo, la información estadística que dé cuenta de la representación de todos los grupos en la población en general tiene falencias y omisiones.

Es en este ámbito en el que se enmarca la investigación que se pone a disposición de la comunidad. La necesidad de dar cuenta de las distintas poblaciones y de cómo la discriminación en los ámbitos sociales centrales, como el laboral, impactan la vida cotidiana de las personas, y limitan y anulan perspectivas actuales y futuras de una vida digna, llevó a la Defensoría del Pueblo a propiciar una alianza con la Universidad de Los Andes, a través de su Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (CIJUS) para adelantar una primera avanzada en la generación de información útil para la definición y realización de políticas públicas que ataquen las causas estructurales de los fenómenos de la discriminación.

Los resultados de esta investigación son ilustrativos de los preconceptos, los prejuicios, los estigmas y las barreras de diferente naturaleza que subyacen a las decisiones de oferta y demanda laboral de personas en situación de discapacidad. La información que resulta de la investigación evidencia lo mucho que debe avanzarse en políticas públicas, y en esfuerzos de sensibilización y promoción de las capacidades de este grupo humano, seriamente afectado por la ausencia de oportunidades laborales. No debe olvidarse que el ejercicio del derecho al trabajo determina la realización de otros derechos, como el de acceso a los sistemas de salud y seguridad social, para no mencionar la efectividad de los demás derechos fundamentales que el Estado y la sociedad deben garantizar para todos y todas.

Tanto el Gobierno como los empresarios y las fundaciones que trabajan en la inserción social de las personas con discapacidad deben comprometerse con cambios sustanciales en la oferta institucional hacia este grupo poblacional. El Estado tiene la obligación de remover las barreras legales, socioeconómicas, actitudinales, y aquellas que limitan la accesibilidad al entorno; adelantar campañas de sensibilización encaminadas a modificar los imaginarios negativos persistentes en la cultura, y capacitar a los funcionarios públicos y contratistas en el respeto, tanto en el trato como de los derechos, de las personas en situación de discapacidad

Esperamos que esta investigación contribuya así a propiciar información de calidad para el cumplimiento de los compromisos y fines que se ha impuesto el Estado colombiano, y a avanzar en la con-

ciencia colectiva acerca de la necesidad de erradicar la discriminación en nuestro país.

VÓLMAR PÉREZ ORTIZ

DEFENSOR DEL PUEBLO



1. DISCAPACIDAD Y DERECHO AL TRABAJO: EL ENFOQUE Y EL CONTENIDO DEL ESTUDIO

EL PROBLEMA

Cuando la Defensoría del Pueblo propuso adelantar y patrocinar un estudio sobre las barreras y factores de discriminación contra las personas con discapacidad (PCD) en el mercado laboral, el equipo de investigadores del CIJUS de la Universidad de los Andes encontró, en la etapa inicial del proyecto, que el tema es un punto ciego de los estudios jurídicos y sociojurídicos. De hecho, con excepción de los pocos documentos oficiales y los ocasionales estudios locales que reseñamos más adelante, no existen análisis que combinen un enfoque de derechos humanos con investigación empírica sobre la realidad de la inserción laboral de las PCD.

El presente estudio, por tanto, tiene como objetivo ofrecer una aproximación preliminar a este tipo de análisis. Se trata de un esfuerzo inicial por dos razones. Por un lado, como explicamos enseguida, la investigación de campo se circunscribió a Bogotá. Queda abierta, por tanto, la pregunta sobre la me-

didada en que las barreras laborales documentadas en este libro están presentes en otras ciudades del país. Por otro lado, según se ve en los capítulos 2 y 3, la información cuantitativa y cualitativa disponible sobre el tema es limitada. De hecho, uno de los hallazgos que surgen del análisis de las encuestas y censos existentes es la necesidad de recopilar información sistemática y confiable sobre la situación de las PCD en general, y sobre su presencia en el mercado laboral, en particular. Por estos motivos, este texto constituye apenas un aporte preliminar al diagnóstico y tratamiento de la discriminación y exclusión de las PCD en el trabajo.

Con esta aclaración en mente, el problema de investigación que nos ocupa en las siguientes páginas es el siguiente: a la luz del derecho internacional y nacional de los derechos humanos, ¿cuál es la situación de las PCD en el mercado laboral colombiano? Y, a partir de este diagnóstico, ¿qué acciones de política estatal pueden ayudar a cerrar la brecha laboral en contra de las PCD?

LA METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Para responder estas preguntas, acudimos a una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos de investigación. En primer lugar, la investigación se desarrolló a través de la búsqueda, revisión y análisis de bibliografía secundaria sobre los derechos laborales de las PCD, incluyendo legislación nacional e internacional, informes de derechos humanos nacionales e internacionales, documentos estatales y artículos académicos sobre el tema, que son reseñados a lo largo del texto.

En segundo lugar, examinamos sistemáticamente los datos cuantitativos provenientes de las escasas fuentes que recogen información sobre el tema. Entre ellas destacan la Encuesta de Calidad de Vida 2003, el Censo 2005 y el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad.

En tercer lugar, para indagar patrones invisibles en el análisis cuantitativo, llevamos a cabo trabajo de campo en Bogotá a través de observación participativa y entrevistas en entidades estatales, fundaciones privadas dedicadas a la promoción de las PCD, centros de entrenamiento para PCD y empresas de diversos tamaños y sectores económicos. Las 43 entrevistas semiestructuradas –cuya lista detallada aparece al final de este libro (Anexo 2)— son la base de la caracterización que hacemos en el capítulo 3 de los obstáculos laborales que enfrentan las PCD.

Finalmente, para complementar esta información a través de un procedimiento dialógico de recolección de datos cualitativos, llevamos a cabo dos grupos focales con empleados de una universidad y una empresa de servicios legales. Los grupos focales buscaban fundamentalmente explorar las percepciones y actitudes de trabajadores sin discapacidad en relación con las PCD.

LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Organizamos la presentación de los resultados de este estudio preliminar en cuatro partes. En el resto de este capítulo introductorio, exponemos el enfoque de derechos que le da forma al análisis empírico de los capítulos posteriores. Para ello, dibujamos un

breve contexto conceptual y normativo de la discapacidad, el derecho al trabajo, y a las consecuencias de la discriminación en el lugar de trabajo.

El segundo capítulo analiza los datos cuantitativos sobre las PCD en Colombia. Comenzamos examinando las cifras sobre el tamaño y la composición de la población con discapacidad, para luego centrarnos en la brecha evidente entre ésta y el resto de la población en términos de indicadores socioeconómicos y de goce del derecho al trabajo.

El tercer capítulo tiene como insumo el trabajo de campo previamente explicado y caracteriza las barreras que enfrentan las PCD para acceder y permanecer en el trabajo. Estas barreras son físicas, culturales, socioeconómicas y legales.

El capítulo final sintetiza los hallazgos del estudio y ofrece recomendaciones dirigidas al Estado.

EL ENFOQUE DEL ESTUDIO: DISCAPACIDAD Y DERECHOS HUMANOS

¿Qué es la discapacidad?

No es fácil formular un concepto unívoco de discapacidad. En la práctica, el significado y el concepto han ido cambiando a medida que cambian los enfoques médicos, socioculturales y políticos que se aproximan al tema. Esta dificultad parece radicar en que, por un lado, las experiencias individuales de discapacidad son únicas. Por otro, las percepciones y actitudes hacia ésta son relativas pues están sujetas a interpretaciones culturales que dependen de valores, contexto, lugar y

tiempo, así como de la perspectiva del estatus social del observador. Hay que enfatizar entonces que la “discapacidad y su construcción social varían de una sociedad a otra y de una a otra época, y van evolucionando con el tiempo” (Egea y Sarabia 2001).

Esta dificultad crea un dilema práctico: la necesidad de una clasificación internacional que sirva para entender, compartir y comparar la información sobre la discapacidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha asumido esta tarea desde hace décadas, y su Clasificación del 2001 —con las críticas que le caben— ha consolidado una definición y concepto de lo que actualmente se entiende por discapacidad y salud a nivel internacional. En efecto, la OMS cuenta entre sus grupos de trabajo con uno dedicado a la “Clasificación, evaluación, encuestas y terminología” aplicables al campo de la salud. En el marco de las actividades de este grupo se ha gestado la revisión de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM) publicada por la OMS, para discusión, en 1980. En este libro nos basamos en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) que constituye una revisión de la CIDDDM,¹ que como se mencionó, está vigente.

En esa primera clasificación de la OMS de 1980, la discapacidad se entendía de forma lineal. En primer lugar, se presentaba una enfermedad que daba lugar a una deficiencia, ésta generaba una discapacidad, y la discapacidad a su vez conllevaba una minusvalía.

[1] Fue publicada inicialmente por la OMS con carácter experimental en 1980. La nueva versión fue aprobada el 22 de mayo de 2001 para ser empleada a nivel internacional. Véase Resolución WHA54.21.

Esta forma de aproximarse a la discapacidad recibió numerosas críticas porque no tenía en cuenta muchos de los factores externos que afectan la vida de las personas con discapacidad, y que pueden o no empeorar su condición de minusvalía. En parte como respuesta a esas críticas, este marco fue reemplazado, en 2001, por la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud al publicar la segunda edición de la CIDDM. En la CIDDM se insta a los Estados miembros a usar la CIF en sus actividades de investigación, vigilancia y notificación de la discapacidad, teniendo en cuenta las particularidades de cada Estado. Como lo sostienen Egea y Sanabria (2001):

Ya no se enuncian tres niveles de consecuencias de la enfermedad, sino que se habla de funcionamiento (como término genérico para designar todas las funciones y estructuras corporales, la capacidad de desarrollar actividades y la posibilidad de participación social del ser humano), discapacidad (de igual manera, como término genérico que recoge las deficiencias en las funciones y estructuras corporales, las limitaciones en la capacidad de llevar a cabo actividades y las restricciones en la participación social del ser humano) y salud (como el elemento clave que relaciona a los dos anteriores) (Egea y Sarabia, 2001).

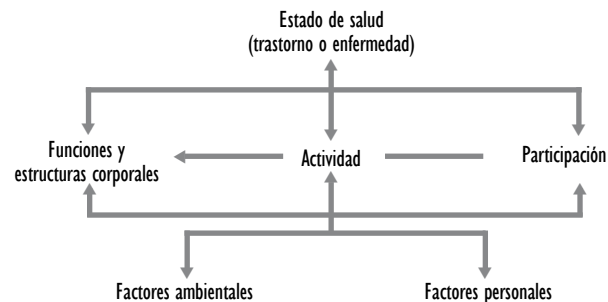
La CIF plantea las relaciones entre salud y discapacidad a través de un esquema de múltiples interacciones, que rompe la noción lineal que se mantenía desde 1980. Según la CIF, la discapacidad indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud dada y los factores contextuales (ambientales y personales). Es

un término genérico que incluye deficiencias en las funciones y estructuras corporales, limitaciones en la actividad, y restricciones en la participación. Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al enfrentar diversas barreras, pueden perder su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (Naciones Unidas, 2007). En consecuencia, la discapacidad debe entenderse como una interacción dinámica entre la condición de salud y los factores contextuales (Restrepo, 2007).

En la gráfica 1 se muestra el grado de interacción que tiene la salud con otros aspectos importantes de la vida privada y pública, de la vida individual y de la vida social.

En este mismo sentido, en Colombia, el Ministerio de la Protección Social ha establecido que la condición de discapacidad y el riesgo de padecerla incluyen el conjunto de condiciones ambientales,

GRÁFICA 1.



FUENTE: (Egea y Sarabia, 2001).

físicas, biológicas, culturales, económicas y sociales que pueden afectar el desempeño de una actividad individual, familiar o social en algún momento del ciclo vital. En ese sentido, la discapacidad va más allá de un problema de salud individual y, por tanto, afecta al individuo en relación con su familia y en su integración social. En la práctica, no necesariamente es una desventaja; es la situación que la rodea y la falta de oportunidades para superar el problema lo que genera tal condición (Ministerio de la Protección Social, 2008). En efecto, la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto social.

El derecho a trabajar y a no ser discriminado

El enfoque de derechos adoptado en este estudio está basado en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, específicamente aquéllos sobre el derecho al trabajo. De acuerdo con dichos instrumentos, el derecho al trabajo es fundamental para la realización individual y la estabilidad socioeconómica de cualquier persona, es esencial para hacer posibles otros derechos humanos, y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana (Comité de Derechos Económicos, 2005).

Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Pidesc), el derecho al trabajo afirma la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas el acceso a un trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta.

“Esta definición subraya el hecho de que el respeto a la persona y su dignidad se expresa a través de la libertad del individuo para elegir un trabajo, haciendo hincapié al tiempo en la importancia del trabajo para el desarrollo personal, así como para la integración social y económica” (Comité de Derechos Económicos, 2005). En efecto, para garantizar el derecho al trabajo se imponen a los Estados Partes tres tipos o niveles de obligaciones: las obligaciones de respetar, proteger y aplicar:

La obligación de respetar el derecho al trabajo exige que los Estados Partes se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho. La obligación de proteger exige que los Estados Partes adopten medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo. La obligación de aplicar incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho (Comité de Derechos Económicos, 2005).²

En relación con estas obligaciones de los Estados el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha estipulado que este derecho integra cuatro componentes fundamentales que se deben garantizar, a saber: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad* y *calidad*. Para garantizar estos cuatro elementos los Estados Partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestales, educativas y judiciales para velar por su plena realización, según las características de cada Estado.

[2] Para un análisis más detallado del carácter y alcance de las obligaciones del Estado véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3. Relativa a las obligaciones de los Estados Partes.

La *disponibilidad* implica que los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él (Comité de Derechos Económicos, 2005).

La *accesibilidad* se refiere a tres dimensiones:

- i) Según el párrafo 2 del artículo 2, así como el artículo 3, se prohíbe toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud, orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible.
- ii) La accesibilidad física al trabajo (párrafo 22 de la Observación General No. 5 sobre las personas con discapacidad).
- iii) El derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional.

Por último, la *aceptabilidad y calidad del trabajo* se refieren al derecho a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente el empleo (Comité de Derechos Económicos, 2005).

Además de las obligaciones generales de respetar, proteger y aplicar el derecho al trabajo, el Estado tiene un deber especial en relación con las personas con discapacidad. En el ámbito del derecho al trabajo, el Estado debe desplegar medidas de política pública orientadas a eliminar la exclusión de las personas con discapacidad, y promover la aplicación de ajustes razonables de manera que los puestos de trabajo se adapten a las posibilidades de las personas con discapacidad. No adoptar políticas de ajuste razonable supone una práctica discriminatoria en la medida en que se imposibilita el ejercicio real de los derechos para este grupo poblacional.

Adicionalmente, según el artículo 27 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU —expedida en 2006 y firmada por Colombia en 2007—, los Estados Partes reconocen el derecho de estas personas a trabajar en igualdad de condiciones con las demás. Este derecho incluye el tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. En ese sentido, los Estados deben prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional, y unas condiciones de trabajo seguras y saludables (Naciones Unidas, 2007).

Adicionalmente, los Estados están en la obligación de proteger los derechos de las personas con discapacidad (en igualdad de condiciones con las

demás) a condiciones de trabajo justas y favorables y, en particular, a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor; a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos, entre otras consideraciones (Naciones Unidas, 2007).

A modo de síntesis, en el cuadro 1 se presentan las principales normas internacionales sobre los derechos de las personas con discapacidad y el derecho al trabajo. Este marco internacional es desarrollado por fuentes jurídicas nacionales, entre ellas:

- Constitución Política de Colombia 1991. Especialmente los artículos 13, 47, 54, 68, 25, 48, 49, 52, 67, 70, 366³
- Resolución 14861 de 1985 (normas para eliminar barreras arquitectónicas)
- Ley 82 de 1989 (ratifica el Convenio 159 de la OIT)
- Decreto 2391 de 1993 (declara el Día Nacional de las PCD)
- Ley 361 de 1997 (Ley de Discapacidad)

[3] Artículo 13, especial protección a las personas que se encuentren en un estado de debilidad manifiesta; artículo 47, sobre la política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad; artículo 54, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad; artículo 68, erradicación del analfabetismo y educación de las personas con discapacidad; artículo 25, el trabajo como derecho y obligación social; artículos 48 y 49, la seguridad social como un servicio público obligatorio; artículo 52, derecho a la recreación y al deporte; artículo 67, derecho a la educación de las personas; artículo 70, acceso a la cultura; artículo 366, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.

- Ley 368 de 1997 (Red de Seguridad Social)
- Plan Nacional de Atención a Personas con Discapacidad 1999-2002
- Ley 762 de 2002 (ratifica la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad)
- Ley 789 de 2002 (normas para apoyar el empleo y la ampliación de la protección social)
- Decreto 1660 de 2003 (accesibilidad a los modos de transporte)
- Decreto 1538 de 2005 (reglamentación parcial de la Ley 361 de 1997)
- Ley 1145 de 2007 (organiza el Sistema Nacional de Discapacidad)
- Decreto 470 de 2007 (Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital)

En síntesis, un complejo entramado normativo, tanto internacional como nacional, exige hoy el acceso y permanencia igual de las PCD frente al resto de la población. ¿En qué medida estos imperativos jurídicos se traducen en prácticas igualitarias en el mercado laboral colombiano? A esta pregunta dedicamos los siguientes capítulos.

CUADRO 1. Principales normas internacionales sobre los derechos de las personas con discapacidad y el derecho al trabajo

Normas internacionales sobre derechos de las personas con discapacidad*	Normas internacionales Sobre derecho al trabajo
Resolución 37/52 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1982. "Decenio de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad" y "Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad". Normas Uniformes de las Naciones Unidas. Resolución 48/96, del 20 de diciembre de 1993	Artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969 e incorporado mediante la Ley 74 de 1968). Artículos 6, 7 y 8 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969 e incorporado mediante la Ley 74 de 1968)
Declaración de Panamá de 2000, "La discapacidad un asunto de derechos humanos: el derecho a la equiparación de oportunidades y el respeto a la diversidad".	Artículos 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador (ratificado por Colombia el 23 de diciembre de 1997 e incorporado mediante la Ley 319 de 1996)
Clasificación Internacional del funcionamiento de la discapacidad y la salud	Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (ratificada por Colombia el 4 de diciembre de 2003 e incorporada mediante la Ley 762 de 2002)
Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (ratificada por Colombia el 4 de diciembre de 2003 e incorporada mediante la Ley 762 de 2002)	Artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982 e incorporada mediante la Ley 51 de 1982).
Convención de los derechos de las personas con discapacidad de la ONU (aún no ratificada por Colombia).	Artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (ratificada por Colombia el 24 de mayo de 1995 e incorporada mediante la Ley 146 de 1994)

* Véase también: Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (AG.24/2856, del 20 de diciembre de 1971); la Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas (Resolución 3447 del 9 de diciembre de 1975); el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, del 3 de diciembre de 1982); el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988); los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (AG46/119, del 17 de diciembre de 1991); la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud; la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249, XXIII-O/93); las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (AG-48/96, del 20 de diciembre de 1993); la Declaración de Managua, de diciembre de 1993; la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93); la Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356, XXV-O/95); y el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (Resolución AG/RES. 1369, XXVI-O/96).

2. LAS CIFRAS DE LA DISCAPACIDAD: LA BRECHA ECONÓMICA Y LABORAL

Juan Pablo Mosquera Fernández
Luis Eduardo Pérez Murcia
César Rodríguez Garavito

LOS DATOS Y ESTUDIOS sobre la discriminación contra PCD son escasos. En rigor, no existen en Colombia mediciones sobre discriminación laboral de las personas con discapacidad. Para ilustrar, ninguna de las encuestas sociales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ni el Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, contienen información sobre discriminación de PCD.¹

Reconociendo que, en estricto sentido, la medición de la discriminación laboral de las personas con discapacidad exige datos desagregados, normalmente capturados mediante encuestas especializadas, y que en Colombia no se dispone actualmente de esta información, este capítulo se concentra en explorar el acceso de las personas con discapacidad a los diferentes servicios sociales y al mercado de tra-

[1] En el anexo I se presenta una breve descripción de las encuestas sociales que incluyen preguntas sobre discapacidad.

bajo. Adicionalmente, se explican algunas posibles diferencias en materia de acceso a servicios sociales entre personas con y sin discapacidad. Para ello, se utilizan los datos disponibles, esto es, la Encuesta de Calidad de Vida 2003, el Censo 2005 y el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad. En el anexo 1 se encuentra una breve explicación de la información ofrecida por estas fuentes y de sus limitaciones para el análisis de la discriminación contra personas con discapacidad.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS PCD

Las cifras sobre las personas con discapacidad son normalmente motivo de polémica. Éstas varían en función, principalmente, de la definición de discapacidad que se emplee. El Banco Mundial, por ejemplo, estima que entre el 10 y el 12% de la población mundial vive con discapacidades. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que un 10% de la población mundial tiene alguna discapacidad de orden físico, cognitivo o sensorial (ONU, 2008).

En el plano nacional, las cifras del Censo 2005 permiten afirmar que el 6,33% de la población tiene por lo menos una limitación de carácter permanente, lo que indica que aproximadamente 2'624.898 colombianos viven con alguna discapacidad.²

[2] Es preciso llevar a cabo una discusión pública en Colombia sobre la definición de discapacidad que se emplea en las encuestas adelantadas por el DANE. En especial, es importante distinguir entre limitaciones permanentes (por ejemplo, una limitación visual como el uso de gafas para leer), y discapacidad visual (la imposibilidad de ver). Un ejercicio de esta naturaleza puede contribuir a mejorar

TABLA 1. Ubicación y distribución de las PCD según zona geográfica y sexo

Zona	Hombres	% total población masculina	Mujeres	% total población femenina	Total	% total
Urbana	891.111	5,91	935.538	5,70	1.826.649	5,80
Rural	431.118	8,21	367.131	7,80	798.249	8,02
Total	1.322.229	6,50	1.302.669	6,16	2.624.898	6,33

FUENTE: Censo General 2005.

No existen mayores diferencias, según sexo, en las tasas de prevalencia de la discapacidad. Según el Censo General 2005, 1'322.229 (50,37%) corresponde a hombres, y 1'302.669 (49,63%) son mujeres.³

La tabla 1 presenta la ubicación y distribución geográfica de las personas con discapacidad. Como se discutirá más adelante, la zona geográfica (que se relaciona en muchos casos con mejores o peores sistemas de salud) parece estar asociada con la presencia de discapacidades. Al comparar cabeceras municipales (zonas urbanas) y resto (zonas rurales) se observa que porcentualmente, en las primeras, menos personas viven con algún tipo de discapacidad: 5,8 frente a 8,02%, respectivamente.

Cuando se analiza la distribución según sexo dentro de cada zona geográfica se observa que en las cabeceras municipales más mujeres que hombres viven con alguna discapacidad: 51,22 frente a 48,78%, respectivamente. En contraste, en las zonas rurales es mayor el porcentaje de hombres que vive con alguna discapacidad: 54,01 frente a 45,99%, respectivamente. La mayor prevalencia de las discapacidades en las zonas rurales puede deberse a sistemas de salud más precarios o al mismo conflicto armado que afecta

las estadísticas sobre discapacidad en el país, lo cual se espera redunde en el diseño y la implementación de políticas públicas para este grupo poblacional. Dadas las limitaciones de información y la imposibilidad de diferenciar en las encuestas sociales entre discapacidad y limitaciones permanentes, el análisis estadístico de este estudio las asume como sinónimos.

[3] El Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD) del DANE reporta una leve prevalencia en las mujeres (52,30%). Cabe señalar que el Registro está incompleto, actualmente falta más de la mitad de las personas con discapacidad por ser registrada.

TABLA 2. Personas con discapacidad por departamento

Departamento	(%)	Departamento	(%)
Cauca	9,50	Chocó	6,13
Nariño	8,99	Antioquia	6,00
Boyacá	8,78	Cesar	5,92
Huila	8,53	San Andrés	5,82
Quindío	8,01	Meta	5,74
Tolima	7,76	Magdalena	5,50
Putumayo	7,38	Bolívar	5,49
Caquetá	7,34	Córdoba	5,41
Norte de Santander	7,33	Sucre	5,36
Caldas	6,97	Vichada	5,18
Vaupés	6,93	Atlántico	5,06
Risaralda	6,86	Guainía	5,05
Cundinamarca	6,80	Bogotá	4,89
Santander	6,78	Guaviare	4,36
Valle del Cauca	6,69	Amazonas	3,90
Arauca	6,47	La Guajira	3,58
Casanare	6,19	Nacional	6,33

FUENTE: Censo General 2005.

en mayor medida las zonas rurales (por ejemplo, un mayor porcentaje de víctimas de minas antipersona).

Los departamentos donde un mayor porcentaje de personas presentan discapacidades son Cauca (9,5%), Nariño (8,99%) y Boyacá (8,78%). Guaviare, Amazonas y La Guajira, en cambio, son los departamentos donde su población presenta, porcentualmente, menores tasas de presencia de alguna discapacidad (tabla 2).

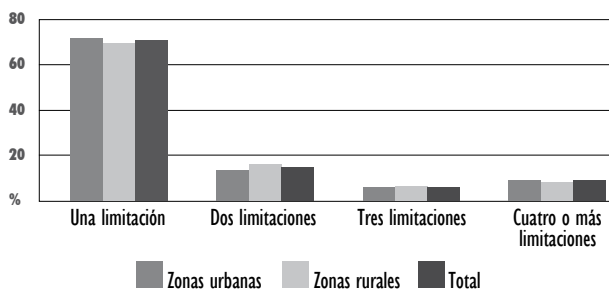
Por grupo étnico, los afrodescendientes presentan la mayor incidencia de discapacidad (6,3% de la población afrodescendiente). En contraste, los mestizos son la población con el menor porcentaje de personas con alguna discapacidad (5,5%). La prevalencia entre los indígenas es de 6,2%.

Finalmente, en cuanto al número de discapacidades por persona (gráfica 1), las estadísticas permiten afirmar que el 71% de las PCD presentan una sola limitación de carácter permanente, mientras que el 15% presenta dos discapacidades. La misma gráfica muestra una mayor presencia (aunque en forma leve) de más de una limitación permanente en las zonas rurales.

CAUSAS Y TIPOS DE DISCAPACIDAD

Las discapacidades pueden presentarse desde el momento mismo del nacimiento, u ocasionarse como consecuencia de accidentes, condiciones de vida o laborales peligrosas, enfermedades, actos de violencia y otros factores.

GRÁFICA 1.
Número de discapacidades por persona

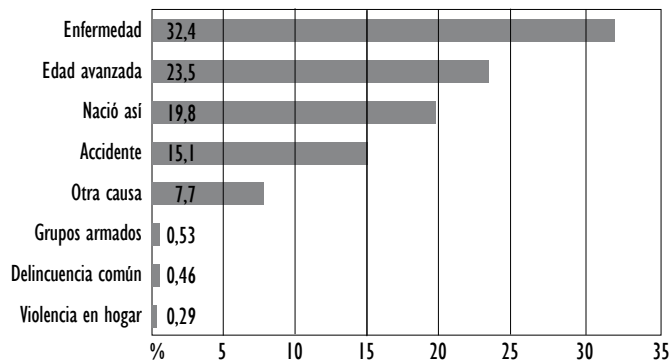


FUENTE: Censo General 2005.

La razón u origen de la discapacidad más frecuente es la enfermedad (32%), seguida por la edad avanzada (24%) y las congénitas (20%). Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que el alto porcentaje de personas cuya discapacidad se debe a enfermedad, y el alto porcentaje debido a discapacidades por nacimiento (los dos factores suman 52%), pueden ser evidencia de la existencia de fallas en el acceso al sistema de salud, en especial en el acceso a salud preventiva (la cual en algunos casos podría evitar discapacidades como pérdida de la audición o de la movilidad de algunos órganos), así como en la atención a la madre durante el proceso de gestación.

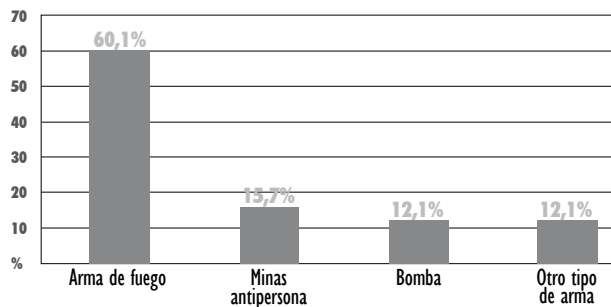
Un 15% de las PCD adquirió la discapacidad tras un accidente. Un 1,3% de la población con discapacidad la adquirió por violencia, ya sea de grupos armados, por delincuencia común o en el hogar (gráfica 2).

GRÁFICA 2.
Causa de la discapacidad (porcentaje)



FUENTE: Censo General 2005. Se excluye a la población que no sabía o no respondía la causa de la discapacidad.

GRÁFICA 3. Discapacidad por causa del conflicto armado



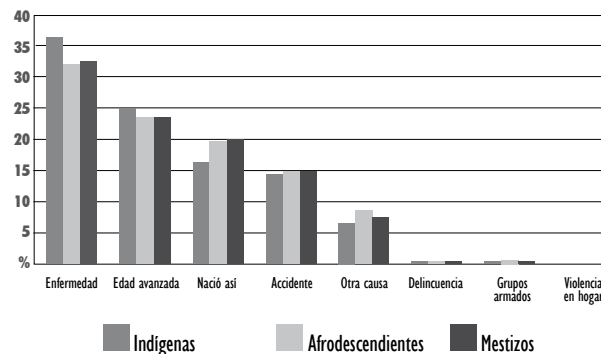
FUENTE: RLCPD. Para todos los rangos de edad.

En cuanto a la asociación de la discapacidad y el conflicto armado interno puede señalarse que de las 600.186 personas incluidas hasta el 2007 en el Registro para la Localización y Caracterización de la Población con Discapacidades, 2.475 (0,41% de la población con discapacidades registrada) adujeron como causa hechos del conflicto. La prevalencia de esta causa en los hombres es 5,5 veces mayor que en las mujeres (0,72 y 0,13% respectivamente). Las armas de fuego aparecen como los principales instrumentos de guerra que causan discapacidad, seguida de las minas antipersona (gráfica 3).⁴

Por otro lado, al analizar las causas de la discapacidad según grupo étnico (gráfica 4), se destaca que los pueblos indígenas presentan los índices más

[4] Este hecho pone en evidencia la necesidad de complementar las políticas de atención a víctimas de minas antipersonales con programas para atender a personas con discapacidad, afectadas por armas u otros artefactos.

GRÁFICA 4. Causa de discapacidad según grupo étnico



FUENTE: Censo General 2005. Se excluye a la población que no sabía o no respondía la causa de la discapacidad.

altos de discapacidad por enfermedad. Por tanto, las cifras sugieren que este grupo poblacional presenta mayores barreras para el ejercicio del derecho a la salud, expresadas por ejemplo en enfermedades prevenibles y curables mal atendidas que derivan en discapacidad.

Con respecto a los tipos de discapacidad para la población en edad de trabajar (15 a 59 años), la limitación que afecta al mayor número de personas es no poder ver, aun con gafas, que es padecida por 624.212 personas. Esta discapacidad es seguida por la limitación para moverse o caminar, usar brazos o manos, oír y hablar (tabla 3).

LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA PCD

Aún con las limitaciones de información mencionados, el análisis muestra una clara brecha en las

TABLA 3. Personas en edad de trabajar (15 a 59 años) por tipo de limitación

Limitación	Personas	% de la población
Tiene alguna limitación	1.347.372	5,44%
No ver, aún con gafas	624.212	2,56%
Moverse o caminar	349.324	1,44%
Usar brazos o manos	191.884	0,79%
Oír	164.087	0,67%
Hablar	160.991	0,66%
Entender o aprender	152.627	0,63%
Relacionarse con los demás	136.926	0,56%
Bañarse, vestirse, alimentarse	79.285	0,33%

FUENTE: Censo General 2005.

condiciones de vida de las PCD en comparación con el resto de la población colombiana. Los datos disponibles permiten ilustrar esta brecha en relación con tres temas: la situación económica en general, la incidencia de hambre y el acceso a la educación.

La situación socioeconómica desfavorable de las PCD

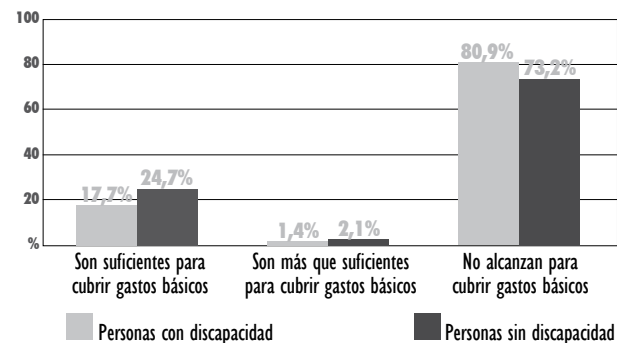
Como lo señalan los estudios sobre el tema, las personas con discapacidad enfrentan mayores costos (directos e indirectos) que el resto de la población, lo que aumenta su riesgo de caer en la pobreza (Hernández-Umaña, 2005). Los costos directos se relacionan con mayores cuidados médicos y de rehabilitación, contando además la menor participación laboral que otros miembros del hogar pudieran tener en caso de que las personas con discapacidad lo re-

quierieran. Los costos indirectos se dan cuando existe una pérdida de beneficios, como producto de su discapacidad (p.ej., desempleo, pérdida de empleo o disminución de ingresos).

Aunque no existen datos que permitan establecer un nexo causal nítido entre discapacidad y desventaja económica, las cifras disponibles muestran una brecha clara desfavorable a las PCD. Por ejemplo, las PCD consideran que los ingresos de sus hogares no alcanzan para cubrir los gastos mínimos, aunque situación similar ocurre en los hogares sin PCD: tan sólo 17,7% de las PCD considera los ingresos de sus hogares suficientes para cubrir los gastos básicos, en contraste con un 24,7% de personas sin PSD (gráfica 5).

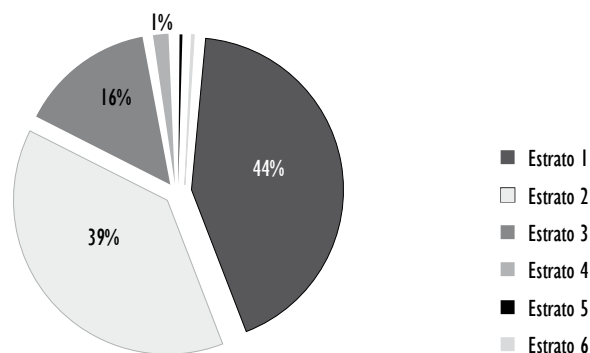
Igualmente, la percepción de pobreza en los hogares con miembros con discapacidad es mucho más alta que para el resto de los hogares. Conforme con lo datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2003, se puede afirmar que el 74,33% de los hogares con per-

GRÁFICA 5. Ingresos del hogar



FUENTE: Censo General 2005.

GRÁFICA 6.
Estrato donde está ubicada la vivienda



FUENTE: RLCPD.

sonas con discapacidad se consideran pobres frente al 66,18% en los hogares sin personas con discapacidad.⁵

Finalmente, y a pesar de que el estrato de la vivienda no es una variable que revele con total fidelidad el nivel socioeconómico de las personas, resulta significativo que los datos del RLCPD muestren que el 83% de las personas con discapacidad pertenecen a los estratos 1 y 2 (44 y 39% respectivamente) (gráfica 6),⁶ los dos más bajos en la escala. En contraste, las viviendas de estratos 5 y 6 son prácticamente inexistentes como lugar de residencia de las personas con discapacidad.

La brecha alimenticia de las PCD

Como segundo indicador general de condiciones de vida, analizamos las condiciones de alimentación de las PCD. Los datos muestra una brecha clara en el

porcentaje de personas que no consumen alguna de las tres comidas básicas al día por falta de dinero: de acuerdo con las cifras del Censo 2005, el porcentaje de PCD que, de acuerdo con esta medida, padece hambre (13,6%) es casi el doble del porcentaje de las personas sin discapacidad (7,3%). Si se analiza el ayuno por falta de dinero según las cinco discapacidades sufridas por el mayor número de personas, se observan diferencias. Las personas con limitación para usar brazos o manos (14,7%) fueron las que más hambre sufrieron por falta de dinero, seguidas por quienes tienen limitaciones para moverse o caminar (14,5%). La incidencia de hambre también es preocupante entre las personas con limitación para hablar: 12,6% (tabla 4).

La mayor tasa de hambre entre las PCD impone un reto a las autoridades locales, y en particular a las entidades para valorar la situación nutricional de las personas con discapacidad, y adoptar programas de complementación nutricional que se adapten a las necesidades de este grupo poblacional.

TABLA 4. Días de ayuno

Tipo de limitación	%
No ver, aún con gafas	14,0%
Moverse o caminar	14,5%
Usar brazos o manos	14,7%
Hablar	12,6%
Oír	13,6%
PCD	13,6%
PSD	7,3%

FUENTE: Censo General 2005.

[5] Para todos los rangos de edad.

[6] Para todos los rangos de edad.

La brecha educativa de las PCD

Finalmente, las estadísticas sobre educación permiten afirmar que las personas con discapacidad presentan menos niveles de formación escolar y académica. El analfabetismo en este grupo es mucho más alto que en las personas sin discapacidad. Prácticamente una de cada cinco personas con discapacidad entre los 15 y los 59 años (el 17,3%) no sabe leer ni escribir. En contraste, este valor es 5,3% para las personas sin discapacidad. Es decir, el analfabetismo de las PCD es 3,3 veces mayor que el de las personas sin discapacidad.

Analizando el analfabetismo según tipo de discapacidad (tabla 5), se observa que las personas con dificultades para hablar presentan la tasa más alta de analfabetismo, seguidas por las personas con limitaciones para oír. Las personas con limitaciones visuales presentan las menores tasas de analfabetismo.

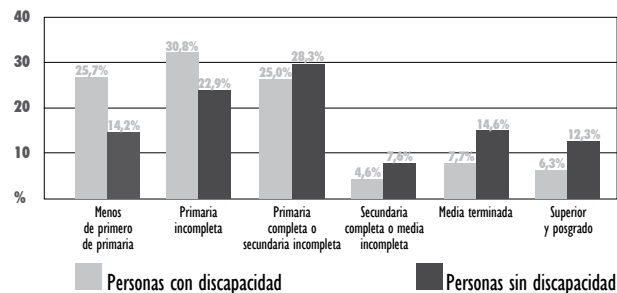
La gráfica 7 revela un contraste significativo que da una idea cabal de la brecha educativa que desfavorece a la PCD: en esta población es mayor el porcenta-

TABLA 5. Analfabetismo de 15 a 59 años

Tipo de limitación	%
No ver, aún con gafas	10,8%
Moverse o caminar	18,6%
Usar brazos o manos	20,8%
Hablar	53,9%
Oír	28,3%
PCD	17,3%
PSD	5,3%

FUENTE: Censo General 2005. Población de 15 a 59 años.

GRÁFICA 7. Último nivel aprobado



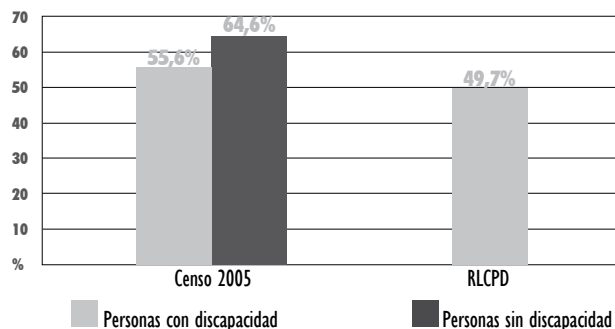
FUENTE: Censo General 2005.

je de personas cuyo último nivel educativo es la primaria y, correlativamente, menor el de personas que llegan a niveles posteriores del sistema educativo.

Por otro lado, la asistencia a alguna institución educativa en el rango de edad entre 5-25 años es significativamente mayor en las PSD. Por cada 100 personas sin discapacidad en este rango de edad, asisten 65 a algún tipo de institución educativa. En el caso de las personas con discapacidad solo asisten 56 personas (gráfica 8).

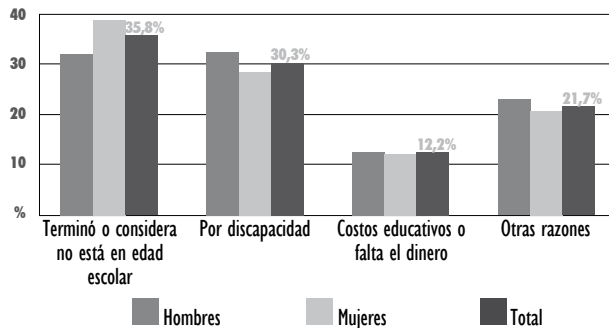
Un patrón similar se encuentra en el Registro para la Localización y la Caracterización de las Personas con Discapacidad, que muestra que la asistencia a alguna institución educativa es menor al 50% en este rango de edad. Un tercio de la población mayor de tres años no estudió por motivo de su discapacidad. Este hecho puede ser un reflejo de la falta de integración educativa de esta población, y de la falta de instituciones educativas especiales para las personas de difícil integración debido a, por ejemplo,

GRÁFICA 8. Asistencia a alguna institución educativa de los 5 a los 24 años



FUENTE: Censo General 2005.

GRÁFICA 9. Razones por las que no estudian (mayores de 3 años)



FUENTE: RLCPD.

presentar múltiples discapacidades.⁷

[7] Sobre las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para integrarse a las instituciones educativas véase Pérez, González y Sabogal (2004).

En cuanto a las razones que explican estos datos, un 36% de las PCD consideran que ya terminaron sus estudios o que no están en edad escolar. Un 12% no estudia por los altos costos o la falta de dinero. Un 22% de la población no estudia por otras razones (falta de cupos, no existen centros educativos cercanos, necesita trabajar, sus padres no quieren que estudie más, falta de tiempo, no aprobó el examen de ingreso, no le gusta o no le interesa el estudio, perdió el año o fue expulsado, entre otras razones) (gráfica 9).

Trabajo y discapacidad: la participación laboral de las PCD

Contra el telón de fondo de las cifras generales sobre la situación socioeconómica de las PCD, veamos ahora la información disponible sobre el tema específico de este libro, esto es, su inserción en el mercado laboral. Las únicas cifras específicas sobre el tema provienen del Registro para la Localización y la Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), que presentamos a continuación. Al hacerlo, contrastamos la información con la disponible sobre la población sin discapacidad en otras fuentes (p.ej., el Censo 2005). Si bien las cifras sobre personas con y sin discapacidad no son comparables porque provienen de mediciones distintas, dan una idea de la magnitud de la brecha entre las dos poblaciones. Cabe advertir que ninguna de las encuestas sociales consultadas, ni el Censo, disponen de estadísticas que permitan establecer dicha comparación.

¿A qué labores se dedican las PCD? Comenzando con el rango de edades tempranas (10-14 años), llama la atención que, de acuerdo con las cifras del RLCPD,

sólo el 67% de las PCD en este rango se dedica a estudiar. Esta cifra es muy inferior de la correspondiente al resto de la población, que asciende a 90%. Se constata, entonces, una profunda brecha en el nivel de escolarización asociada con la discapacidad.

En el rango de edad entre 15-59 años –que resulta especialmente relevante para los efectos de este libro porque en él se encuentra la mayor parte de la vida laboral– se observa que sólo un 23% de las PCD se encuentra trabajando. Este porcentaje es menos de la mitad del de las PSD que tenían trabajo al momento del Censo 2005 (52%) y, aunque las dos cifras no son estrictamente comparables, sugieren la profunda desventaja en la inserción al mercado laboral de las PCD.

Aunque el porcentaje de participación laboral es bajo, en general, para las PCD, es notoriamente menor para las mujeres dentro de esta población (15,86%), que es menos de la mitad de la proporción de hombres con discapacidad que tienen un trabajo. En el caso de las mujeres, por tanto, la discapacidad y el género se combinan como factores de marginación del mercado laboral.

En el rango de las personas de 60 años o mayores estaban incapacitados para trabajar sin recibir pensión 41,9% de las PCD. El 25% de personas en este rango de edad realizaron oficios en el hogar: el porcentaje de mujeres dedicadas a esta actividad es casi cinco veces más que el de los hombres. Tan solo el 6,5% de las personas en este rango de edad está incapacitada permanentemente para trabajar y cuenta con una pensión; y el 3,4% se encontraba pensionado o jubilado. Cifras que nuevamente varían mucho del de las PSD en este mismo rango de edad, aunque la diferen-

TABLA 6. Tipo de ocupación de las personas con discapacidad (porcentaje)

Actividad principal	De 10 a 14 años			De 15 a 59 años			De 60 años y más		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Realizando oficios del hogar	4,8	7,3	5,9	7,9	42,3	25,7	7,8	38,4	25,1
Incapacitado permanentemente para trabajar - sin pensión	13,9	12,6	13,3	27,8	20,5	24,0	46,8	38,2	41,9
Trabajando	1,8	0,5	1,2	30,5	15,9	22,9	13,5	3,6	7,9
Otra actividad	12,3	10,3	11,4	10,5	6,4	8,4	10,2	7,7	8,8
Buscando trabajo	0,4	0,3	0,3	9,1	4,8	6,9	2,7	0,7	1,6
Estudiando	65,6	68,3	66,8	6,4	5,8	6,1	0,1	0,1	0,1
Realizando actividades de autoconsumo	1,0	0,6	0,8	4,3	1,7	2,9	5,3	1,8	3,3
Incapacitado permanentemente para trabajar - con pensión	0,2	0,2	0,2	2,4	1,5	1,9	7,9	5,4	6,5
Pensionado - jubilado	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6	4,2	2,9	3,4
Recibiendo renta	0,1	0,1	0,1	0,5	0,7	0,6	1,5	1,4	1,4

FUENTE: RLCPD.

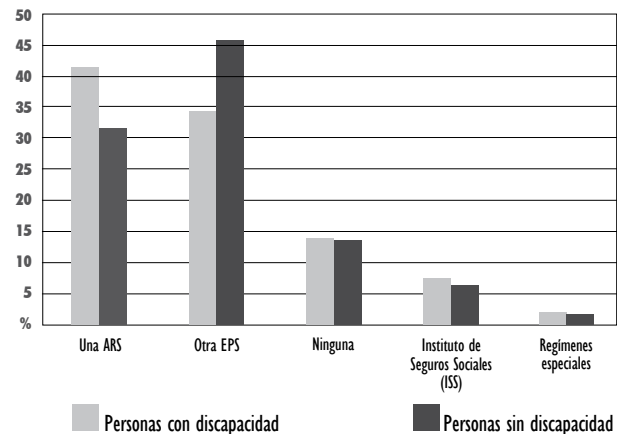
cia entre las opciones de respuesta del cuestionario del RLCPD y del Censo General 2005 no permiten mayores comparaciones. Sin embargo, sí permiten observar que el 16% de las PSD viven de su jubilación o renta, cifra 5 veces mayor que para las PCD.

La brecha laboral en contra de las PCD se traduce en desventajas en relación con el goce de derechos que dependen en parte de la participación laboral, como la salud y la seguridad social. En cuanto al primero, los datos del RLCPD muestran que el 33% de la población con discapacidad en edad de trabajar no cuenta con afiliación a salud. En contraste, según el Censo General 2005, el 15% de las PCD en edad de trabajar no cuenta con ningún tipo de afiliación en salud, cifra casi idéntica a la de las PSD (16%). Cuando se analiza el tipo de aporte a la salud de las personas con discapacidad en edad de trabajar y efectivamente vinculadas al mercado de trabajo, se observa que el 42% de éstas cuenta con ARS, y 42,3% cuenta con el ISS u otra EPS. En contraste, 52,2% de las personas sin discapacidad que trabajan están afiliadas al ISS u otra EPS, y sólo el 31,8% a ARS (gráfica 10).

Finalmente, en relación con la seguridad social para estos mismos grupos poblacionales, también se encuentran diferencias significativas entre personas con y sin discapacidad: mientras que el 21,3% de las primeras está afiliada a algún fondo de pensiones, la cifra es 28,3% entre las segundas.

En conclusión, a pesar de las limitaciones de información sobre la situación de las PCD —que, en sí misma, constituye un mecanismo de marginación y vulnera los compromisos jurídicos nacionales e internacionales del Estado colombiano—, las cifras dispo-

GRÁFICA 10.
Tipo de aporte a salud de las personas en edad de trabajar que trabajaron



FUENTE: Censo General 2005.

nibles, analizadas en este capítulo, apuntan a la existencia de un patrón de desventaja socioeconómica y laboral de las personas con discapacidad. Estos datos cuantitativos fragmentarios, sin embargo, no permiten escudriñar los mecanismos que explican este patrón. Para ayudar a llenar ese vacío de documentación y explicación del fenómeno, en el siguiente capítulo presentamos los resultados de una investigación cualitativa preliminar sobre las barreras y mecanismos de exclusión que enfrentan las PCD al intentar insertarse o permanecer en el mercado laboral.

3. EL DERECHO AL TRABAJO EN LA PRÁCTICA: LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Laura Rico Gutiérrez de Piñeres
César Rodríguez Garavito*

COMO SE VIÓ en el capítulo anterior, las cifras existentes sugieren una brecha honda entre las PCD y el resto de la población colombiana, que es evidente en el ámbito en el que se concentra este libro: la inserción en el mercado laboral. Los datos cuantitativos, sin embargo, no permiten detectar los mecanismos sociales que producen esa brecha, ni capturar las experiencias de vida de las personas con discapacidad que deben sortear los obstáculos que ella implica.

Para contribuir a dilucidar estos mecanismos y estas experiencias, este capítulo presenta los resultados de nuestra investigación cualitativa sobre discapacidad y mercado laboral, realizada en Bogotá de acuerdo con los parámetros metodológicos explicados en el capítulo introductorio. Con base en ese estudio, el capítulo se centra en documentar y clasificar las principales barreras que impiden el acceso igualitario de las PCD al mercado laboral, y ofrecer recomendaciones para superarlas.

* El trabajo de campo que sirve de base a este capítulo fue llevado a cabo en colaboración con Edna Martínez, investigadora del Cijus.

La primera sección del capítulo señala los obstáculos para que las personas con discapacidad ingresen al mercado laboral. Entre ellos están tanto factores relacionados con esferas distintas a la laboral (p.ej., la desventaja educativa de la PCD) como factores relativos a los sistemas de enganche del mercado laboral. Con base en el estudio de campo, sostenemos que estas barreras son de tres tipos: socioeconómicas, físicas y legales.

La segunda sección del capítulo señala las barreras que enfrentan las PCD para permanecer en el trabajo. Clasificamos estos impedimentos en culturales y físicos.

Cerramos el capítulo con conclusiones y recomendaciones que surgen del trabajo de campo y van dirigidas al Estado colombiano.

LAS BARRERAS PARA INGRESAR AL TRABAJO

Como se vió en el capítulo 1, entre los componentes del derecho al trabajo se encuentran la disponibilidad y accesibilidad de puestos laborales. Estas garantías dependen de un conjunto de circunstancias previas al enganche laboral, desde la posibilidad de recibir información sobre los puestos disponibles hasta el acceso al entrenamiento profesional requerido para competir por una plaza de trabajo. En esta sección nos concentramos en las principales barreras que, de acuerdo con el estudio realizado en Bogotá, impiden el goce de estas garantías por parte de las PCD en la etapa previa al ingreso al mercado laboral.

Las barreras socioeconómicas

El estudio muestra que el acceso a la educación constituye uno de los principales obstáculos socioeconómicos que enfrentan las PCD. Por ejemplo, la entrevista realizada con el Director de Eccos Contacto Colombia —una organización de capacitación y asistencia para PCD— reveló la existencia de serios déficit de cobertura, oferta y calidad de la educación pública y privada para las PCD.¹ La educación que se ofrece en espacios mixtos tiende a favorecer el rechazo y el aislamiento por parte de algunos profesores y compañeros. Adicionalmente, los centros educativos y de capacitación, en particular los mixtos, tienen pocos recursos económicos, técnicos y de personal capacitado para atender las necesidades de aprendizaje de las PCD.

En ese sentido, cuando en una entrevista de trabajo se le exige a una PCD que haya culminado el bachillerato, “ya dejaste por fuera al 90% de la población” pues las familias con bajos recursos no están accediendo a una educación oportuna y cualificada.² La siguiente cita confirma lo anterior, desde la perspectiva de la Fundación Saldarriaga Concha:

La mayor dificultad que puede tener una persona con discapacidad es el bajo nivel educativo. Ese problema surge desde que nacen. Son niños que no tienen ni una estimulación temprana ni una rehabilitación a tiempo. Esto ya hace que empiecen tarde pues pierden la estimulación temprana que es necesaria para todo niño durante los primeros cinco años de vida.

[1] Entrevista con Germán Barragán, Director Ejecutivo de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

[2] Entrevista con Germán Barragán, Director Ejecutivo de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

Después, el problema es la educación. Las PCD tienen una oferta muy restringida en términos educativos. Las familias con plata pueden mandar al niño a educación especial, que igual es mucho más cara. Los que pueden pagar por una educación especializada son los que tienen recursos. Las otras personas tienen la disyuntiva: o dejan al niño en la casa y lo aíslan, o lo mandan a la oferta existente a nivel educativo. En la misma educación especial no hay una oferta especializada según las discapacidades.³

Como se vio en el capítulo anterior, el problema educativo fundamental de la población con discapacidad es que sólo una minoría tiene acceso a un grado de educación secundaria. A esto se agrega que, con o sin educación secundaria, las PCD rara vez reciben capacitación laboral adecuada. El factor detrás de esta falla se origina, en primera medida, en el sistema educativo que no se adapta a las necesidades de las personas con discapacidad. Parte del problema educativo es que en Colombia predomina la idea de que estas personas no tienen capacidades intelectuales. “La gente cree que todas las PCD tienen problemas de aprendizaje, sea cual sea la discapacidad que se tenga. Eso es puro desconocimiento de lo que es la discapacidad”.⁴

Como consecuencia de lo anterior, la educación se orienta más hacia procesos de socialización y al aprendizaje de oficios, mientras que muchos expertos del tema consideran que, como lo dijo Karin de Klinge en nuestra entrevista, “es necesario focalizar

[3] Entrevista con Carolina Cuevas, Gerente de Inversión Social, Fundación Saldamiraga y Concha, Bogotá, julio 30 de 2008.

[4] Entrevista con Germán Barragán, Director Ejecutivo de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

la educación de las personas con discapacidad hacia las habilidades”.⁵ Dicho de otra manera, la superación de las barreras relacionadas con el acceso a la educación no garantiza que el proceso de aprendizaje o capacitación sea pertinente o adecuado, ni que se logre una exitosa vinculación laboral. Adicionalmente, el trabajo de campo reveló que la integración escolar es débil debido a que los colegios carecen del personal técnico o pedagógico necesario, como los intérpretes de señas, profesionales en lenguaje Braille, o terapeutas para personas con lesiones físicas, entre otros.

Este panorama genera una desventaja estructural para las PCD en el mercado laboral. Resulta muy difícil conseguir un trabajo sin haber culminado la primaria o el bachillerato. Además, las PCD entran a competir en el ámbito laboral sin tener las suficientes herramientas para el trabajo. Finalmente, esta imposibilidad genera una consecuencia adversa en el tiempo: las PCD no logran obtener suficiente experiencia profesional en un primer o segundo empleo como para ir capacitándose progresivamente.⁶ Las personas con discapacidad entrevistadas concluyen que “hay falta de estudio, el estudio vale mucho y necesitamos capacitarnos”. Así lo indican los casos referidos por las personas entrevistadas, como Fernando Galán:

Desde el año 2002 no podía conseguir trabajo. Me hacían entrevistas, que mañana lo llamo... pero no me volvían a llamar por mi dificultad de hablar, de es-

[5] Entrevista con Karlín de Klinge, Fundación Niñez y Desarrollo, julio 18 de 2008.

[6] Entrevista con Edison Mojica, empacador de IDEAL, Bogotá, julio 4 de 2008.

cribir. Ahora estoy en el programa de *call center*, para darnos una oportunidad de trabajo porque falta la experiencia para ingresar a las otras empresas. Hay gente que está bien, pero no tiene su experiencia y no las reciben, y menos uno que está discapacitado.⁷

En el caso de la población con limitación visual, los funcionarios del Instituto Nacional para Ciegos (INCI) que fueron entrevistados para este estudio afirmaron que la mayor parte de esta población, a pesar de tener algún título técnico o profesional, “trabaja en el sector informal, sin las garantías de ley, vendiendo minutos de celular o bolsas plásticas. O si los contratan, lo hacen al destajo y pagándoles basado en la necesidad y caridad y no en el trabajo realizado”.⁸

En efecto, la capacitación que se ofrece en muchas fundaciones que trabajan en la inserción laboral de las PCD es insuficiente o inadecuada. De acuerdo con el Director de Eccos Contacto Colombia, las fundaciones tienen “un número de plazas de trabajo limitado, como sucede con todas las personas que se capacitan en panadería o peluquería. Estos son esfuerzos bien intencionados, pero desarticulados”.⁹ Son desarticulados en cuanto no parecen tener una conexión orgánica con el mercado laboral; por ejemplo, se ha capacitado a muchas PCD en panadería o en artesanías, cuando no hay oferta laboral en estos campos. Como

[7] Entrevista con Fernando Galán, estudiante de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

[8] Entrevista colectiva con Rosario Yepes, Pedro Andrade y Germán Villabora, INCI, Bogotá, 15 de julio de 2008.

[9] Entrevista con Germán Barragán, Director Ejecutivo de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

lo concluyen los funcionarios del INCI para el caso de las personas con limitaciones visuales:

Hay un embudo: una vez las personas acaban su capacitación, no tienen trabajo. Y ante la dificultad de la inserción laboral, muchas veces se organizan para hacer un proyecto productivo independiente. Pero estamos fregados en que se formula el plan de negocios, se capacitan en emprendimiento, pero las líneas de crédito están cerradas para ellos. Por eso es que en limitación visual la tasa de desempleo es más del cincuenta por ciento. Las líneas de crédito blando, que son para toda la población, al igual que los préstamos en bancos, no son de fácil acceso para esta población.¹⁰

Las barreras socioeconómicas relacionadas con la educación y la capacitación para el trabajo están igualmente relacionadas con el acceso a la salud y con la posibilidad de realizar un proceso de rehabilitación exitoso. Sin embargo, en Colombia el proceso de rehabilitación de una incapacidad no se cubre de manera efectiva, y esto afecta el ejercicio del derecho a la salud de las PCD. Como lo precisó una directiva de la Fundación Saldarriaga Concha, “un servicio de rehabilitación no te lo da una EPS. Te cubre algunas cosas, pero no te da un servicio de rehabilitación. Esa es otra gran falla estructural del tema de inserción laboral. La EPS no te cubre la rehabilitación sino que el costo mayor lo tiene que asumir la familia”.¹¹ En el mismo sentido, los funcionarios citados del INCI señalaron que:

[10] Entrevista colectiva con Rosario Yepes, Pedro Andrade y Germán Villabora, INCI, Bogotá, 15 de julio de 2008.

[11] Entrevista con Carolina Cuevas, Gerente de Inversión Social, Fundación Saldarriaga y Concha, Bogotá, julio 30 de 2008.

HISTORIA DE VIDA:

Mercedes Rodríguez tiene 25 años y trabaja como operadora de un Contact Center en Bogotá desde enero de 2008. Su historia recoge algunos de los principales retos que encuentran las PCD en el mercado laboral colombiano: falta de educación, falta de capacitación para el trabajo, marginalidad, falta de oportunidades, recriminaciones, prejuicios y burla. Entrevistamos a Mercedes en medio de su receso para que contara sobre su experiencia trabajando siendo una persona con discapacidad física.

Para mí fue muy complicado llegar a Bogotá a abrirme camino en el mundo laboral. Yo pienso que para uno tocar una puerta (de una empresa, para ser asesora o manejar un sistema) uno tiene que saberlo, tiene que tener un conocimiento previo, pero yo no había estudiado nada... Las empresas piden gente preparada. Que haya ido a la Universidad, que tenga cursos, etc. Yo no tenía nada de eso. Entonces llegué a una casa de familia. Ahí fue donde me recibieron y me dieron trabajo pues para lavar y planchar no se necesita haber estudiado. Sin embargo en la casa siempre es duro porque para cocinar, lavar y planchar uno siempre está de pie.

Mercedes cuenta que salió de Ibagué para Bogotá buscando oportunidades para trabajar y estudiar pero por su discapacidad y falta de preparación —tan sólo había cursado hasta noveno de bachillerato en Ibagué— estaba en situación de desventaja. “Así nadie daba trabajo, lo único que conseguí fue trabajar en una casa de familia. Y aunque fue complicado, fue así como logré terminar el colegio y hacer tres semestres de psicología en una universidad”.

Inicialmente, buscó trabajo como vendedora de almacenes en Bogotá. “No es lo que buscamos”, le decían a Mercedes en esas entrevistas de trabajo. En esos trabajos “tenía que estar elegante, con zapato alto”, y ella no puede usar ese tipo de calzado de tacón:

EL ÁMBITO LABORAL DE UNA MUJER CON DISCAPACIDAD FÍSICA EN BOGOTÁ

tengo una discapacidad de nacimiento en los pies, piernas y en la mano izquierda. Yo necesito usar tenis, zapatitos bajitos y no puedo estar todo el tiempo de pie porque me arrancan los dolores. Y de pronto con un zapato bajito como estos [Mercedes se mira y señala sus pies mientras habla] un sastre no se ve muy bien.

Dado que no tuvo otras opciones laborales, Mercedes trabajó durante varios años como empleada doméstica en Bogotá. En uno de estos trabajos duró alrededor de tres años y esto le permitió culminar su bachillerato e iniciar estudios universitarios, que fueron truncados al perder el empleo cuando la familia para la que trabajaba se mudó a una nueva casa de tres pisos.

Ahí me quedó muy complicado seguir trabajando con ellos por mi discapacidad. Tuve que retirarme por eso. Tenía un dolor constante en cuanto a mis piernas, y aparte de eso lo que ganaba no me alcanzaba para la universidad. Fuera de eso el trabajo se incrementó porque la casa era de tres pisos, y tuve que retirarme de la universidad.

En la siguiente casa de familia donde Mercedes trabajó la experiencia tampoco fue del todo buena. Esta vez no se trató de que su trabajo no era adecuado a causa de su discapacidad, sino que este al parecer culminó por prejuicios o el tipo de barreras culturales que serán analizadas más adelante en este libro.

Luego llegué a otra casa donde sólo duré seis meses porque la niña pequeñita se apegó demasiado de mí y los papás desconfiaron de eso, la gente a veces desconfía de uno... La mamá prefirió dejar de trabajar para estar con su hija y pues prescindir de mí para continuar con la niña en la casa.

Actualmente Mercedes agradece la oportunidad que le ha brindado la Fundación Eccos, donde finalmente tiene un trabajo formal y digno, en el cual su discapacidad no afecta

su desempeño ni su productividad laboral. Como operadora de este Contact Center se encuentra la mayoría del tiempo sentada frente a un computador, manejando una base de datos y usando el teléfono. Ha aprendido herramientas para trabajar y nuevas habilidades. Su lugar de trabajo está adecuado a sus necesidades y ha conocido a muchas otras personas con diferentes tipos de discapacidad que han pasado por situaciones similares a la suya o experiencias laborales mucho más difíciles.

Antes de llegar a este trabajo, donde a la vez recibió una capacitación para poder trabajar, Mercedes nunca acudió al Estado para informarse de sus derechos o quejarse por su situación. Ella asumía su discapacidad como un tema individual o familiar. Sin embargo, cuando le preguntamos qué otras dificultades había encontrado a la hora de buscar trabajo ella respondió:

La gente se burla, le recriminan porque uno “no es igual”. De pronto le dicen a usted “que no puede” hacer algo porque tiene una discapacidad. Recriminaciones... Y esas recriminaciones no miran lo que uno puede hacer más allá de lo físico, con el cerebro, con el intelecto. Y mucha gente se burla, sí.

Sin embargo, estas recriminaciones no han detenido a Mercedes, quien desde niña se ha preocupado por construir una vida independiente.

Yo desde muy pequeña, a pesar de mi discapacidad, he buscado ser muy independiente. No depender de mi familia. Estudiar, trabajar. Y en Ibagué, en lo que yo podía desempeñarme que era en casa de familia, pagaban muy poquito. Acá en Bogotá pues pagan algo más. Aparte de eso acá en Bogotá hay más posibilidades, en fin, por eso me vine de Ibagué. Especialmente por buscar mi independencia. Porque siempre me ha gustado luchar por mí y valerme sola. Mi meta ahora es continuar mi universidad.

la rehabilitación está dentro del POS [Plan Obligatorio de Salud], pero la mayoría de ellos tutelan para que les presenten un servicio adecuado. Eso es un problema gravísimo pues las personas necesitan tener un proceso de rehabilitación para tener su independencia. Además de los problemas físicos ellos sufren de problemas psicosociales que tampoco están siendo atendidos dentro del POS.¹²

Para terminar de ilustrar las barreras socioeconómicas, remitimos a una historia de vida que ofrece testimonio de los problemas que enfrenta una mujer con discapacidad física de escasos recursos en la ciudad de Bogotá (ver recuadro).

Las barreras físicas

Las barreras físicas que afectan a las PCD están dispersas por toda la ciudad, por todo el país, e involucran las obras públicas y privadas que poco tienen en cuenta las necesidades de acceso de esta población. Son, por tanto, la muestra más palpable de la violación de la garantía de accesibilidad que, como vimos, es central al derecho al trabajo.

En una ciudad como Bogotá, las PCD tienen serios problemas para movilizarse, para utilizar transporte público, para acceder a un restaurante, a un cine y a muchos otros lugares. Como lo dijo en nuestra entrevista una estudiante con limitación visual, “muchos edificios no están diseñados para personas con discapacidad. Tienen muchas escaleras. No hay rampas, no hay acceso para una persona con discapacidad. Siempre piensan en los caminantes. Poco

[12] Entrevista colectiva con Rosario Yepes, Pedro Andrade y Germán Villabora, INCI, Bogotá, 15 de julio de 2008.

tienen en cuenta a las personas con discapacidad. Eso puede impedir un poco que el trabajo sea accesible para estas personas”.¹³

“Si la gente no sabe cuánto mide una silla de ruedas, ¿cómo va a saber qué tan grande debe ser un pasillo, una puerta, un lugar de trabajo?”, sostuvo otra entrevistada.¹⁴ Esta pregunta, hecha por una persona que utiliza una silla de ruedas, condensa la barrera central de acceso a los puestos de trabajo, que fue reiterada por la mayor parte de los entrevistados. Por ejemplo, “acá no hay hoteles para PCD. Dicen que tienen un cuarto para personas con discapacidad y con eso califican sus estrellas, pero de qué me sirve un cuarto especial en un hotel, si los pasillos, las puertas, las entradas, las escaleras, no me dejan acceder al cuarto”.¹⁵

Otro entrevistado con discapacidad física detalló los problemas de accesibilidad que enfrenta a diario:

Donde yo vivo es difícil. Yo vivo en una loma, en Arborizadora Alta, en Ciudad Bolívar. Y a la entrada de mi casa hay escaleras y no puedo entrar. Me transporto en Transmilenio. Y cojo el alimentador hasta Arborizadora Alta. No todos los alimentadores tienen rampa. Unos, otros no. De cuatro que hay por ruta, uno tiene rampa. Eso también es difícil. Cuando uno no coge el que tiene rampa, toca pedirle el favor a la gente y a uno no siempre le ayudan.¹⁶

[13] Entrevista con Anadelina Castañeda, estudiante del CRAC, Bogotá, 10 de agosto de 2008.

[14] Entrevista con Sonia Versaywell, Bogotá, julio 17 de 2008.

[15] Entrevista con Sonia Versaywell, Bogotá, julio 17 de 2008.

[16] Entrevista con Anadelina Castañeda, estudiante del CRAC, Bogotá, 10 de agosto de 2008.

En el mismo sentido, otra PCD entrevistada señaló que “la estructura de Bogotá no está bien hecha para los discapacitados. Por ejemplo las rampas, deberían ser más planas, no tan inclinadas. En los edificios debería haber ascensores especiales para discapacitados, rampas especializadas. En ningún edificio he visto ascensores independientes para los discapacitados”.¹⁷

En el mejor de los casos, los problemas de accesibilidad se han resuelto luego de la interposición de acciones legales que buscan remediar la situación. “A base de tutelas se ha logrado cambiar los mayores déficits de accesibilidad. Ejemplos han sido el acceso al Museo Nacional en Bogotá y al metro de Medellín”.¹⁸ Sin embargo, este procedimiento de instaurar una acción individual es largo, costoso y claramente ineficiente en comparación con la alternativa de generar programas y políticas uniformes que garanticen la accesibilidad de lugares públicos y privados a las PCD. Además, muchas PCD no tienen a su alcance el tipo de asesoría jurídica que se requiere para estas acciones judiciales: “a ninguna parte del Estado he ido hablar con nadie. Yo nunca tuve una asesoría de esas, no tuve ninguna asesoría”.¹⁹

Estas barreras de acceso se traducen también en dificultades para llegar a información relevante para insertarse en el mercado laboral. En primer lugar, la

[17] Entrevista con Fernando Galán, estudiante de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

[18] Entrevista con Jorge Mutis, Director de Integración Laboral, Fundación Teletón, Bogotá, julio 31 de 2008.

[19] Entrevista con Edison Mojica, empacador de IDEAL, Bogotá, julio 4 de 2008.

posición de desigualdad socioeconómica de la mayoría de las PCD en Colombia les restringe el conocimiento, acceso y uso de medios de difusión de empleos, como el Internet. En segundo lugar, los canales que utilizan las empresas para difundir la información sobre el empleo disponible generalmente son medios auditivos o visuales que excluyen por completo a la población con discapacidad visual y auditiva.

En síntesis, los testimonios referidos, unidos a otros recogidos en el trabajo de campo, apuntan a barreras considerables en una amplia gama de espacios fundamentales para la inserción laboral de las PCD. Entre ellos se encuentran:

- Los medios de transporte públicos
- Las estaciones y los paraderos de bus
- Los andenes
- Los edificios y lugares públicos (incluyendo los establecimientos recreativos como cines, restaurantes, almacenes, centros comerciales, etc.)
- Las salidas de emergencia
- Los baños
- Las escaleras
- Los ascensores
- Los pasillos
- Las rampas
- Los parqueaderos
- Los computadores y otros medios para el acceso a la información pública
- Los lugares de trabajo (oficinas, cubículos, escritorios, sillas, acceso a computadores)
- Las instituciones públicas (p.ej., los servicios de

atención al ciudadano que no cuentan con intérpretes)

Las barreras legales

Como se mencionó en el capítulo 1, el derecho al trabajo y a la no discriminación de las PCD está protegido por la Constitución Política (artículos 13, 47, 54, 68, 25, 48, 49, 52, 67, 70 y 366). A estas garantías constitucionales se suman, entre otros, leyes y decretos que regulan la discapacidad en Colombia: Ley 60 de 1993, Ley 361 de 1997 (Ley de Discapacidad), Ley 368 de 1997 (Red de Seguridad Social), el Plan Nacional de Atención a Personas con Discapacidad 1999-2002, Ley 789 de 2002 (Normas para apoyar el empleo y ampliación de la protección social), Decreto 1660 de 2003 (Accesibilidad a los modos de transporte), Decreto 1538 de 2005 (Reglamentación parcial de la Ley 361 de 1997), y la Ley 1145 de 2007 (organiza el Sistema Nacional de Discapacidad).

A pesar de este generoso marco normativo, el estudio mostró una brecha profunda entre las promesas legales y la realidad del goce del derecho al trabajo por parte de las PCD, por dos razones distintas. De una parte, una opinión común en las entrevistas señala fallas profundas en la *implementación* de las normas existentes. En opinión de los entrevistados, la discapacidad no ha ocupado un lugar privilegiado en la agenda política estatal, y el Ministerio de la Protección Social parece haber errado en la orientación de sus políticas sobre discapacidad. La siguiente cita es representativa de los hallazgos del estudio:

Los temas estructuralmente críticos en Colombia, como la niñez, la vejez, discapacidad, drogadicción,

todos esos temas están terribles, y por otro lado ves los temas de coyuntura política que sí tienen recursos, y el Ministerio trabaja con los temas estructurales, los temas difíciles, sin plata, sin capacidad técnica y con los problemas de contratación que tiene el Ministerio. Este es un ministerio que apenas está arrancando a entender qué es Protección Social. Además el tema de discapacidad quedó muy abajo en el Ministerio en un nivel que no convoca a las demás direcciones. Es un equipo muy débil, con muchas responsabilidades. No tienen la posibilidad de tener una visión macro, de dar direccionamiento de política pública. Entonces se la pasan contestando derechos de petición y en las minucias burocráticas. No tienen el liderazgo, ni la capacidad técnica, ni la confianza. Es un tema entonces de mal diseño institucional.²⁰

Incluso los funcionarios públicos del INCI, entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social, critican el desempeño estatal y el manejo que se ha dado de la discapacidad en Colombia.

En el tema laboral ha faltado mucho liderazgo por parte del Ministerio de la Protección Social. Los recursos no están siendo bien orientados. A pesar de existir una política pública de discapacidad, no ha habido un programa específico sobre la inserción laboral, que es lo que más necesita la población con discapacidad. Los recursos de discapacidad se disponen para actividades lúdicas o bancos de ayuda. No se dan cuenta que el mayor problema es el acceso al trabajo. Además, el trabajo del Ministerio de la Protección Social es muy desarticulado. Nosotros llevamos casi tres años intentando articular las acciones de inserción laboral y no hemos podido que el Ministerio lidere este proceso.

[20] Entrevista con Carolina Cuevas, Gerente de Inversión Social, Fundación Saldarriaga y Concha, Bogotá, julio 30 de 2008.

A nivel local y nacional la mayor falta de articulación entre las entidades del Estado se da en el tema laboral. Si estuviéramos trabajando de forma más articulada con el Ministerio el trabajo sería mucho más fácil, sobre todo en la regiones.²¹

Además de las falencias en la implementación de las normas existentes, el trabajo de campo muestra falencias en el *contenido* de algunas de ellas. El problema general fue enunciado en los siguientes términos: “la normatividad no ayuda. Antes que acercar al empresario, lo aleja”.²² En términos más específicos, los entrevistados se refirieron a fallas en la Ley 361 de 1997, el principal instrumento nacional que busca proteger los derechos de las personas con discapacidad y garantizar su derecho al trabajo. La ley ha sido altamente controvertida por empresarios y fundaciones que trabajan con PCD porque, según su opinión, hace tan oneroso despedir a una PCD que, en la práctica, disuade a los empleadores de contratar a un miembro de esta población.

En la entrevista realizada en Eccos Contacto Colombia se destacó esta barrera legal. “Eso a los empleadores los saca corriendo. Sé que el espíritu de la norma suponía que se pudiera proteger a las PCD por su discapacidad, pero eso en la práctica hace que no se les pueda despedir así sea mal trabajador. Eso lo han tratado de cambiar”.²³ En un sentido similar se expresó otra de las entrevistadas:

[21] Entrevista colectiva con Rosario Yepes, Pedro Andrade y Germán Villabora, INCI, Bogotá, 15 de julio de 2008.

[22] Entrevista colectiva con Rosario Yepes, Pedro Andrade y Germán Villabora, INCI, Bogotá, 15 de julio de 2008.

[23] Entrevista con Germán Barragán, Director Ejecutivo de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

Los empresarios le tienen miedo a la Ley 361. Esa ley habla mucho de que si se recibe a una PCD prácticamente no se le puede despedir. Y eso pone a los empresarios a la defensiva. Pero lo que pasa es que no se puede despedirle si cumple con sus exigencias y estén de acuerdo a su discapacidad. Pues si a mí me ponen de mensajera en una oficina de cuatro pisos, pues yo lógicamente no voy a poder cumplir mi trabajo por mi discapacidad, pero no es porque sea mala trabajadora, sino porque me han ubicado laboralmente en el puesto que no es.²⁴

La Ley 361 de 1997 pretendía no sólo proteger los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, sino también generar incentivos para la contratación de dichas personas entre las empresas privadas. Sin embargo, a juicio de la mayoría de los entrevistados, el efecto ha sido muy limitado, o incluso el contrario al buscado. Por ejemplo, las exenciones tributarias establecidas por la ley para incentivar la contratación de PCD son muy difíciles de obtener: “hay unos beneficios legales, sobre todo tributarios, pero es muy complicado hacerlos efectivos por el trámite burocrático que implica ante el Ministerio de la Protección Social”.²⁵

Un elemento adicional a los problemas interpretativos que ha generado la ley es que en las convocatorias de contratación pública de las entidades del Estado no se llama de forma directa a organizaciones de personas con discapacidad. A pesar de las críticas, diferentes oficinas del Estado han asumido la tarea de promover esta ley, con el objetivo de aumentar

[24] Entrevista con Sonia Versaywell, Bogotá, julio 17 de 2008.

[25] Entrevista con Germán Barragán, Director Ejecutivo de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

la contratación de PCD. Esta publicidad se conoce como el Gana Gana,²⁶ y se ha divulgado en folletos y a través de Internet para que los empresarios conozcan los beneficios que tiene vincular a una PCD en su compañía.²⁷ Sin embargo, sus efectos no han sido estudiados aún, y no se puede cuantificar de qué manera ha incidido dicha ley en la realidad laboral colombiana y los índices de empleabilidad de las PCD. Lo cierto es que tanto empresarios como algunas fundaciones se quejan de los problemas interpretativos y prácticos que genera la ley, y no se sienten respaldados o favorecidos por la misma.

No obstante, hay que resaltar que para muchas de las empresas privadas que tienen programas de contratación de PCD, el tema de la Ley 361 no ha generado ningún traumatismo ni ha sido un impedimento para el desarrollo del ámbito laboral. Esto sugiere que aunque la ley tenga detractores, es posible contratar legalmente a PCD en Colombia, como a cualquier otro trabajador en términos de exigencias del contrato laboral. Lo anterior se puede constatar en el testimonio de la Gerente de Salud Ocupacional de una cadena de grandes supermercados:

Cuando nosotros hemos podido aclarar el tema de que un trabajador ha bajado su productividad, o tiene procesos disciplinarios internos, usualmente lo manejamos como cualquier otro trabajador. Des-

[26] Más información en la página web del SENA <http://colombianos-trabajando.sena.edu.co/Entrada/PerDisEmp.htm> [consultada en octubre de 2008].

[27] Ministerio de la Protección Social, www.minproteccionsocial.gov.co. Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, www.sena.edu.co. Véase también portaldiscapacidad@presidencia.gov.co y www.discapacidad.gov.co

de que el trabajador discapacitado se contrata se le dice cuál es nuestro reglamento interno, cuáles son las sanciones. Y los trabajadores lo han entendido y no hemos tenido inconveniente. Pero si se llega a presentar sería algo que hay que subsanar, pero eso no desmotivaría a la empresa. Son unos baches legales que sí se tienen, pero si nos hubiéramos pegado de que es que la Ley 361, el artículo 26 es el que dice eso, nos ataja el tema, no. Tenemos que sortearlo, pero no es un impedimento para hacerlo.²⁸

En síntesis, el estudio preliminar realizado en la ciudad de Bogotá sugiere la existencia de obstáculos socioeconómicos, físicos y legales para la inserción de las PCD al mercado laboral. Pero incluso cuando se superan estas barreras, surgen otras que dificultan la permanencia de las PCD en los puestos de trabajo que consiguen. A estos impedimentos dedicamos la siguiente sección.

LAS BARRERAS PARA PERMANECER EN EL TRABAJO

Una vez vinculadas a puestos de trabajo, las PCD enfrentan múltiples obstáculos que crean riesgos de desvinculación del mercado laboral. En términos del enfoque de derechos planteado en el capítulo 1, estas barreras afectan la accesibilidad, aceptabilidad y la calidad del trabajo, hasta el punto de llevar, con frecuencia, a la pérdida del empleo por parte de las PCD.

La historia de Fernando Galán, quien sufre limitaciones físicas relacionadas con una displejia espástica congénita, da cuenta del fenómeno:

[28] Entrevista con Gerente de Salud Ocupacional de cadena de grandes supermercados, Bogotá, julio 11 de 2008.

Empecé a trabajar a los 22 años. Ahora tengo 42 años y aunque he trabajado en varias partes, ha sido muy difícil. He trabajado en varias empresas pero más de un año no he durado en una empresa. En la segunda empresa trabajé de mensajero en una ferretería, pero era muy pesado para mí. A mí me gusta lo pesado, pero ya no pude por el dolor de la espalda. Después pasé otra vez a otra bodega a manejar estructuras para armar, pero duré cuatro meses porque también era pesado. Me iban a dejar como auxiliar de archivo, porque es más suave, pero al fin no hubo la vacante y me tocó salirme de ahí. Como se dice popularmente, “me salieron” de ese trabajo.²⁹

Con base en el estudio exploratorio realizado en Bogotá, en esta sección proponemos una clasificación de estas barreras en dos categorías –culturales y físicas– y documentamos brevemente la forma como operan en la práctica.

Las barreras culturales

Un primer tipo de obstáculo consiste en la percepción de empleadores y empleados sobre la discapacidad y sus efectos. Según los entrevistados, la mayoría de estas percepciones provienen del desconocimiento, la ignorancia, el rechazo o el temor a la discapacidad, hasta crear un conjunto de creencias (un imaginario) de las características, causas, efectos y consecuencias de la misma. Estos imaginarios atraviesan materias como la realización del contrato, los riesgos de productividad, el daño a la imagen empresarial, y la seguridad física de las personas con discapacidad. La descripción de estos imaginarios proviene de las

[29] Entrevista con Fernando Galán, estudiante de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

entrevistas realizadas con las PCD, con las personas que trabajan por su inserción laboral, y de los dos grupos focales realizados durante el trabajo de campo en julio de 2008 que incluyen la perspectiva de empleadores y empleados.

Las primeras barreras culturales frente a la discapacidad se generan en los espacios sociofamiliares y escolares, a temprana edad. La discapacidad es comúnmente percibida como una condición generadora de dolor, o como una tragedia personal y familiar que debe ser reservada al ámbito privado. Estos imaginarios se reproducen en los espacios laborales. La imagen de la discapacidad como una enfermedad, un castigo divino, un elemento de vergüenza personal y familiar, y la imagen de la PCD como “minusválida”, “lisiada”, “bobita”, “sordita”, “mudita”, “cojita” genera, como se dijo, algunas de las primeras barreras que se hacen evidentes en la vinculación laboral. “Como uno no ha vivido eso, uno como que rechaza a la persona discapacitada, a la persona que le falta un brazo, es como si fueran de otra especie...”, en la opinión de una persona sin discapacidad que participó en uno de nuestros grupos focales.

En términos más generales, ¿qué actitud tienen los empresarios y las personas empleadas frente a la contratación de las PCD? A partir del trabajo de campo desarrollado podemos establecer tres patrones actitudinales generales:

- Los compañeros de trabajo sin discapacidad perciben a las PCD como altamente dependientes, generadoras de mayores recargas en el trabajo y difíciles de tratar.

- Algunos empleadores consideran que la vinculación de una PCD puede amenazar las exigencias de productividad de la empresa o negocio, por la supuesta “baja productividad” de las PCD, y un supuesto mayor nivel de ausentismo a causa de las incapacidades médicas.
- Desde el ámbito laboral se piensa que los clientes de un posible producto, servicio o transacción comercial podrían sentirse incómodos o molestos al ser atendidos por una PCD.

Las personas que participaron en los grupos focales en condición de empleados perciben que la discapacidad es una situación difícil de manejar no sólo para quien la padece y su contexto familiar, sino también para los espacios de interacción cotidianos. Existe aprehensión y desconocimiento sobre qué tipo de trato se debe dar a PCD, y hasta qué punto las acciones emprendidas por una parte se interpretan como gestos de solidaridad o como un refuerzo del prejuicio. Como lo manifestó un participante del grupo focal realizado en una universidad de Bogotá, “es que ese tipo de personas a veces son más sensibles de lo normal, y uno por querer ayudarlas se incomodan. Entonces uno no sabe si cogerlas, si bajarlas... porque me ha pasado, y se ponen bravos”.

En consecuencia, uno de los principales imaginarios que se tienen sobre las PCD en el ámbito laboral es que son altamente dependientes, que necesitan ayuda constante, y que se pueden convertir en un peso para las labores. “A mí me incomodaría un poco, porque muchas veces el ámbito laboral es exigente, y por mi profesión... yo soy ingeniero de sistemas. Entonces una persona sorda, o muda o con

una deficiencia verbal sí me incomodaría”, sostuvo uno de los participantes del grupo focal organizado en una empresa de servicios legales de Bogotá.

Además de la falta de conocimiento sobre el trato con PCD, una percepción generalizada que dificulta la permanencia laboral es la creencia de que existen sólo unas pocas actividades que dichas personas pueden realizar. Muchos de los empresarios y empresarias entrevistados mencionaron que no cuentan con puestos de trabajo especiales o condiciones de infraestructura general para emplear PCD y, con base en ello, argumentaron que es difícil contratar y retener a estos trabajadores. El argumento que subyace a esta idea es que si las empresas no tienen estas actividades “específicas” para las PCD, no habría forma de contratarlas. La siguiente cita ilustra este punto:

En el caso de trabajar con discapacitados sería muy difícil porque nosotros somos una empresa que nos dedicamos a la parte de construcción de redes e instalaciones externas, aquí no es una empresa en donde se hagan artesanías, o trabajos manuales, porque de ser así yo me prepararía para recibir un grupo de personas discapacitadas y poderles colaborar.³⁰

El testimonio de Edison Mojica, de 37 años, quien tras sufrir un accidente de tránsito tiene una discapacidad física, complementa esta idea:

Yo he trabajado prácticamente desde los 15 años. Trabajé en construcción. Me fui para el ejército después. He trabajado en empresas de aseo, y fue en esa empresa donde tuve el accidente. Después del acci-

[30] Entrevista con Yanira Rey, propietaria de empresa mediana de telecomunicaciones, Bogotá, agosto 13 de 2008.

dente, dure cinco años sin trabajo. En ningún lugar me aceptaban por mi discapacidad. Busqué en varias empresas donde yo había trabajado anteriormente pero allá mismo no me recibieron. Me decían que no había vacantes, no me recibían en ninguna empresa. Primero que todo me rechazaban por la discapacidad, para ellos eso influía mucho... Por mi lesión la gente cree que uno no puede hacer las cosas, pero sí podemos. Desde que nos expliquen, nosotros podemos. Nosotros le demostramos a la gente que sí podemos, pero necesitamos un chance para poder hacer las cosas.³¹

En efecto, pocos en Colombia saben en qué consiste tener una limitación física, o qué consecuencias tiene una limitación sensorial o cognitiva. Según el director de mercadeo de la Fundación Granahorrar,

la principal barrera para la inclusión laboral de las personas con discapacidad es el desconocimiento por parte de los empresarios de qué es la capacidad, y el desconocimiento de las capacidades laborales de esta población. Es necesario contar las experiencias reales (los casos exitosos) para cambiar la forma de pensar de los empresarios.³²

Por su parte, el director de inserción laboral de la Fundación Teletón señaló que:

el desconocimiento de las capacidades ocupacionales de la PCD es la principal barrera en el tema de la inserción laboral. Desafortunadamente no se conocen las capacidades laborales de las PCD. El empleador en la mayoría de los casos piensa que la PCD es menos capaz, aunque su limitación no esté relacionada con la actividad que va a desarrollar. Se necesita un

[31] Entrevista con Edison Mojica, emparador de IDEAL, Bogotá, julio 4 de 2008.

[32] Entrevista con Jairo Otero, Director de Mercadeo Social de la Fundación Granahorrar, Bogotá, agosto 6 de 2008.

UNA HISTORIA ANÓNIMA:

Muchas personas con discapacidad en edad de trabajar se encuentran fuera del mercado de trabajo engrosando las listas de pobreza en Colombia. La mayoría terminan confinadas en sus casas o sobreviviendo en el mercado laboral informal. El caso de la empresa Anónima* es uno de los muchos ejemplos de discriminación hacia las PCD en el mercado laboral.

Anónima, como muchas otras empresas en Colombia, no ha tenido ninguna motivación o presión social, jurídica o económica para conocer o interesarse por la discapacidad. Adicionalmente, en su equipo de trabajo son comunes los prejuicios y temores sobre las PCD; les creen “incapaces”, “inestables”, “enfermitos”, “bobos”, o víctimas de algún tipo de castigo. El desinterés, el desconocimiento y los prejuicios hacen que en Anónima se les nieguen las oportunidades laborales a las personas que carecen de algún miembro, tienen limitaciones sensoriales o cognitivas. Como lo sostuvo un empleado de la empresa:

Si un cliente nos pidiera ese tipo de perfil, personas con discapacidad, nosotros lo hacemos, los vinculamos, haríamos las convocatorias, se tomaría contacto con las instituciones que tienen relacionado este tipo de población y se trabajaría, se realizarían convenios. Pero eso no se ha hecho porque en este momento no existe la necesidad ni la demanda y porque esta empresa tiene claro para qué fue creada.

Esta es Anónima, una empresa que presta el servicio de contratación de personal temporal para operación logística, impulso y mercadeo en varias ciudades del país, entre ellas Bogotá. Anónima ha funcionado por más de once años, y tiene una planta de personal que supera los dos mil empleados. La sede de Bogotá no tiene un letrero vistoso o fácil de identificar, y aunque está ubicada en una bodega, la puerta de entrada es tan estrecha que difícilmente podrían

DISCRIMINACIÓN LABORAL EN BOGOTÁ

entrar dos personas al tiempo, y menos una silla de ruedas. Lo mismo ocurre con las escaleras que son la única forma de comunicar los tres niveles de la compañía. Dada la precaria infraestructura de las oficinas y el lugar de trabajo, el empleo que ofrece Anónima es difícilmente accesible para una persona con discapacidad física o sensorial.

Aparte de las barreras físicas de Anónima, sus procesos de evaluación y selección se basan en pruebas psicotécnicas tradicionales que excluyen a las personas que necesitan un intérprete o utilizan el sistema Braille. Las convocatorias para la recepción de hojas de vida y vinculación en Anónima se hacen a través de páginas web, intercambio de hojas de vida con otras empresas temporales de servicio, volantes, cuñas radiales, perifoneo, o por remisión de los propios empleados o las personas que llegan directamente a la empresa. Esta forma de divulgar las convocatorias hace que la información no sea accesible para las PCD.

Cuando indagamos si la empresa trabajaba con PCD, las respuestas se enfocaron en mostrar que en Anónima no había discriminación contra este grupo poblacional. Por el contrario, como la de uno de sus empleados, indicaban que en la empresa había unos perfiles laborales exigentes, necesarios y establecidos que no aplicaban para personas con discapacidad:

Sé que han llegado hojas de vida de personas con discapacidad, pero esta empresa tiene unos perfiles establecidos; se necesita gente con unas condiciones físicas muy sanas, porque son personas que van a hacer fuerza, que tienen que tener unas medidas de seguridad, que se tienen que colocar un arnés y estar en una altura para mover mercancía. Entonces necesitamos una persona que está 100% sana, que tenga unas condiciones físicas estables, porque tiene que hacer fuerza, no puede sufrir de vértigo, tiene que tener una coordinación mano-ojo,

tiene que tener buena visión ya que los cargos son muy operativos, y hay una exigencia física muy alta.

Además, como se mencionó, Anónima se dedica a proveer personal a diversas empresas, y son éstas quienes definen con qué tipo de personas quieren trabajar. “Son ellos [los clientes] los que dicen qué quieren, y si les gusta o no lo que les ofrecemos. Entonces si el cliente nos dice que necesita niñas de 1,80, morenitas, de ojos verdes, nosotros vamos y buscamos eso”.

Uno de los directivos del área de personal de la empresa fue enfático en señalar que no es lógico contratar a una persona con discapacidad para que trabaje en una bodega, de aquí para allá, trayendo y llevando mercancía,

porque en vez de hacerle un bien, de darle trabajo les estaríamos haciendo un mal. Yo sé que hay empresas que tienen discapacitados, pero en unas actividades más de tipo administrativo, y desafortunadamente esa parte nosotros no la manejamos ampliamente, y los cargos administrativos también requieren cierto perfil. Además son muy pocas las hojas de vida de personas con discapacidad que llegan a la empresa, y puede ser porque ellos mismos se autodiscriminan, se esquematizan, hay una percepción de que no se les va a dar el trabajo, y tal vez es cierto, por el tipo de función que nosotros realizamos, y porque esa no es nuestra población objetivo.

Por tanto, para esta empresa, las PCD no pueden hacer trabajos que impliquen fuerza muscular o movimiento, pero tampoco parecen calificar para los cargos administrativos

mayor conocimiento general sobre las capacidades laborales de las PCD.³³

[33] Entrevista con Jorge Mutis, Director de Integración Laboral, Fundación Teletón, Bogotá, julio 31 de 2008.

que no requieren este tipo de esfuerzo físico. Por un lado, estos criterios parecen dictaminarlos los clientes (las empresas) para quienes trabajan y, por el otro, la restricción en la contratación de PCD pareciera limitada por el contexto particular de esta organización.

Por ejemplo, el día anterior a la entrevista la oficina de recursos humanos de Anónima recibió la hoja de vida de una persona con enfermedad de Parkinson. Ésta ha sido, según recuerdan, la única vez que una PCD se ha presentado con la intención de solicitar un empleo. Al llegar, fue inmediatamente descartada por su discapacidad.

A ella se le colaboró, y lo que hicimos fue enviarla a Teletón, porque ellos sí trabajan con estas personas; la atendimos, la orientamos, y le explicamos por qué no se le podía dar la oportunidad, aunque nos hubiera encantado ayudarle pero desafortunadamente no tenemos dónde ubicarla. Y no la podemos ubicar por la clase de trabajo que hacemos, ya que si tuviéramos algo más amplio, unas mejores condiciones de trabajo, la tendríamos en cuenta.

La persona con discapacidad que dejó su hoja de vida en Anónima y fue descartada de inmediato por sufrir de Parkinson, probablemente aún está buscando trabajo por Bogotá, y muy seguramente recibirá la misma respuesta en todas las empresas a las que se presente. “Es que aquí no le podemos dar la oportunidad, nos hubiera encantado ayudarle, pero desafortunadamente no tenemos dónde ubicarlo”.

* Anónima es el nombre ficticio que se ha utilizado para proteger el nombre comercial de esta empresa.

En las entrevistas y grupos focales también se hicieron evidentes reservas sobre la seguridad en el lugar de trabajo. En tanto las PCD son consideradas como dependientes, se cree que son más vulnerables a los accidentes y con menores habilidades para

seguir y atender instrucciones de alerta en casos de emergencia. No obstante, debe aclararse que la percepción del nivel de vulnerabilidad de las PCD ante las emergencias varía según el tipo de discapacidad y el tipo de actividad de la empresa. Por ejemplo, en opinión de la gerente de salud ocupacional de una cadena de supermercados:

En el caso de los ciegos cuando estamos en un hipermercado el riesgo de las emergencias es lo que te llaman a la alerta, y tendrías que tener una persona permanente para que esta persona no esté en riesgo. Y es que estamos hablando de hipermercados que pueden tener 4 mil, 5 mil personas, y poníamos en riesgo la seguridad de estas personas. Además es muy complejo, todos los días es variado el flujo de personas, la cantidad de mercancía que se moviliza, entonces no dábamos un ambiente de seguridad para las personas ciegas.³⁴

En vista de las poderosas barreras erigidas por estas percepciones generalizadas –que son ilustradas en la historia empresarial recogida en el recuadro– varios de los entrevistados expertos en el tema sostienen que el primer paso para combatir la discriminación y emprender acciones por la inserción laboral de las PCD consiste en desarrollar programas educativos y culturales que contrarresten dichas percepciones. Como lo sintetizó uno de los entrevistados con mayor conocimiento del asunto, “mientras no logremos un cambio de actitud, podemos hacer todas las rampas y vías de acceso que se necesiten, pero la barrera seguirá existiendo aunque esté solucionado físicamente”.³⁵

[34] Entrevista con Gerente de Salud Ocupacional de cadena de grandes supermercados, Bogotá, julio 11 de 2008.

[35] Entrevista con Jorge Mutis, Director de Integración Laboral, Funda-

Las barreras físicas en el lugar de trabajo

Como en la etapa de enganche al mercado laboral, la falta de adecuación de los espacios públicos y privados constituye una barrera física poderosa para la permanencia de las PCD en el empleo. En palabras de uno de los entrevistados, “nos discriminan mucho, dificultan los acceso para las oficinas. No hay ascensores, la estructuras donde va a trabajar uno no son fáciles para las personas con discapacidad”.³⁶

Estas barreras son un problema de índole práctico que excluye físicamente a las PCD de los medios de transporte y lugares de trabajo que están diseñados sin tener en cuenta condiciones mínimas de acceso para las PCD.

Muchas empresas no tienen cómo garantizar el acceso de personas en silla de ruedas, muletas, prótesis o problemas de cadera, simplemente porque no tienen una estación cerca de Transmilenio. Las instalaciones a las que sólo se puede llegar en bus, las sillas de ruedas no llegan. Pero además, las empresas le temen a las adecuaciones físicas que hay que hacer para adecuar los espacios. Se cree que son obras muy grandes y muy costosas. Pero también hay construcciones viejas que ya ni se pueden adaptar; sus pasillos o marcos de puerta ya no se pueden cambiar.³⁷

Como lo sugieren estas citas, las barreras físicas constituyen una clara violación del deber de accesibilidad del empleo para las PCD y, por tanto, una

ción Teletón, Bogotá, julio 31 de 2008.

[36] Entrevista con Fernando Galán, estudiante de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

[37] Entrevista con Germán Barragán, Director Ejecutivo de Eccos Contacto Colombia, Bogotá, julio 22 de 2008.

vulneración del derecho al trabajo en los términos explicados en el capítulo 1 de este libro. El trabajo de campo reveló que esta violación es usualmente justificada con argumentos sobre el costo de las adaptaciones de los puestos de trabajo que serían necesarias para acoger a trabajadores con discapacidad. La siguiente es una afirmación representativa de lo dicho por varios entrevistados: “es que siendo realistas, hacer una inversión como un ascensor, que vale mucho dinero, construir una rampa, modificar toda una estructura sólo para vincular una o dos personas personas”.³⁸ De ahí que, como lo manifestó otro entrevistado:

Entonces cada vez están pidiendo que las plantas de personal se reduzcan más, que la gente sirva a la vez para hacer mil cosas, por eso a veces se limita la posibilidad para contratar a estas personas [...] Es que si a ti te dicen que debes tener máximo tres personas en una dependencia, por costos laborales, o lo que sea, uno de todas maneras busca, la mentalidad de la gente no está acostumbrada a traer una persona que de pronto le genere más carga, que tenga que darle un apoyo adicional a los demás, y que cada uno sea como autónomo en su cuento.³⁹

El cálculo de costo-beneficio, por tanto, actúa como un poderoso impedimento para crear trabajos que cumplan el deber de accesibilidad –que, a la vez, tiene incidencia directa en la calidad del empleo para las PCD. De allí que, como lo expresó una integrante de una fundación que trabaja en pro de las

PCD, el discurso y la práctica de la responsabilidad social empresarial haya llenado parcialmente el vacío dejado por el cálculo económico: “a un empresario no le puedes ofrecer la contratación de PCD bajo el argumento de la competitividad o productividad pues se la piensan dos veces. Debes apelar al tema de responsabilidad social o a la solidaridad”.⁴⁰ Aunque los programas de responsabilidad social empresarial son escasos, el trabajo de campo reveló la existencia de algunos que ofrecen elementos promisorios para programas privados y públicos de promoción del acceso y permanencia de las PCD al mercado laboral. En el recuadro que incluimos al final de este capítulo, reseñamos un caso de buenas prácticas que apunta en esta dirección.

En síntesis, como lo hemos mostrado en este capítulo, una primera aproximación a la realidad laboral de las PCD muestra la existencia y la persistencia de múltiples obstáculos que violan las garantías de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad del empleo. Como lo evidencian las entrevistas y las historias de vida, estas violaciones del derecho al trabajo son generalizadas y tienen sus raíces en la ausencia de políticas y programas estatales y empresariales favorables a la inserción laboral de las PCD. En el siguiente capítulo, a modo de conclusión, articulamos las barreras detectadas en el estudio con posibles acciones y políticas para superarlas.

[38] Entrevista con Yanira Rey, propietaria de empresa mediana de telecomunicaciones, Bogotá, agosto 13 de 2008.

[39] Entrevista con Óscar Sánchez, abogado de Junta Regional de Calificación de Invalidez, Bogotá, julio 22 de 2008.

[40] Entrevista con Carolina Cuevas. Fundación Saldarriaga Concha, Bogotá, julio de 2008.

TESTIMONIO DE UNA EXPERIENCIA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL:

En el Centro Comercial tenemos un programa de responsabilidad social. Ese programa se divide en tres partes: inclusión laboral, gestión con el medioambiente y transacciones transparentes entre los proveedores y la organización.

En el tema de discapacidad trabajamos desde el principio con la Fundación Arcángeles que es una bolsa de empleo y a la vez un programa de rehabilitación física, psicológica, social y laboral.

En el momento tenemos 59 personas en situación de discapacidad, es decir casi el 10% de nuestra planta de personal, vinculadas en todos los cargos, tanto a nivel administrativo como operativo. Tenemos discapacidades motoras, sensoriales, pérdida de miembros superiores e inferiores, personas con discapacidades cognitivas, y personas con quemaduras de cuerpo entero, que aunque no está catalogado como una discapacidad, sí es una gran limitación ser diferente.

Cuando tenemos un cargo disponible hablamos con la Fundación, ellos hacen la selección del personal, miran si la persona está capacitada para desempeñar el cargo que nosotros tenemos. Nosotros a la vez hacemos un análisis de cargo, adecuamos el cargo a la discapacidad y no la discapacidad al cargo, porque por ejemplo, a una persona con discapacidad que tenga que estar mucho tiempo sentada hay que adecuarle el puesto de trabajo, las condiciones de la luz, la altura de la pantalla.

Hay que tener en cuenta que aquí la discapacidad no es un criterio de selección o descarte, aquí es por competencias, por capacidades, si no sirves te vas, y la contratación se hace de esa forma, se miran las hojas de vida de personas con y sin discapacidad, y él que esté mejor preparado se queda.

Cuando empezamos el programa la mayor dificultad que encontramos fueron las creencias, los prejuicios que los mismos discapacitados tenían sobre sí mismos, así que una parte del programa fue trabajar contra todas estas creencias

LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL CENTRO COMERCIAL GRAN ESTACIÓN

y actitudes —creencias sobre que ellos trabajaban menos, que tenían problemas para desplazarse, que no podían cumplir horarios, que la gente los iba a rechazar, a mirar mal, que los mismos compañeros los iban a rechazar—.

Otra de las dificultades tiene que ver con la accesibilidad de las PCD a la empresa, porque aunque el centro comercial fue pensado para la discapacidad el resto de la ciudad no lo es, y no hay reglamentación para la misma, falta más apoyo de la ley para la discapacidad.

Uno de los grandes mitos que hay sobre la discapacidad tiene que ver con los niveles de productividad, pero nuestra experiencia nos ha mostrado que se enferman más las personas caminantes que las PCD, el nivel de ausentismo no aumenta, el nivel de incapacidades no aumenta. Pero hay que tener planeación, estudios, acercamiento, conocimiento, es un reto trabajar con la discapacidad y tiene que ser una decisión y tener el conocimiento necesario.

Sí hemos tenido dificultades con clientes o visitantes porque no estamos acostumbrados a ver la discapacidad dentro de nuestra cotidianidad, y muchos piensan que aquí los estamos explotando, hay muchos prejuicios, y nuestro trabajo ha consistido en hacer campañas de sensibilización, mostrar las capacidades de las personas.

Uno de los mayores logros ha sido que las empresas que trabajan para el centro comercial, por ejemplo, los servicios de aseo, cafetería, para poder contratar con él tienen que tener dentro de su nómina personas con discapacidad, personas de nuestro modelo de inclusión laboral. Eso ha sido un éxito y los han contratado no sólo para trabajar con nosotros, sino que los vinculan para otras empresas en las que trabajan. También que las personas tienen la posibilidad de ascender social y laboralmente, aquí les damos las alas para que puedan volar, sean independientes, autónomas y autosuficientes.



4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

LOS CAPÍTULOS ANTERIORES

ofrecen un diagnóstico preliminar de la situación de las PCD y las barreras que enfrentan en relación con el mercado laboral. Dados los propósitos prácticos de este libro —esto es, contribuir a la realización del derecho al trabajo y a la no discriminación de las PCD—, cerramos el texto con conclusiones y recomendaciones para la acción.

Para ello, comenzamos por recoger, en el Cuadro 1, las barreras de acceso y permanencia en el trabajo que fueron explicadas anteriormente. Para avanzar hacia la formulación de recomendaciones, además, especifica factores claves que, desde cada sector social (Estado, empresas y sociedad civil), contribuyen a la reproducción de esas barreras. El cuadro busca, así, pasar del diagnóstico general a la definición de responsabilidades en las reformas necesarias para hacer efectivo el derecho al trabajo de las PCD.

CUADRO 1. Factores que contribuyen a las barreras de la PCD en el mercado laboral en el Estado, el sector privado y la comunidad

BARRERAS	INGRESO AL TRABAJO	PERMANENCIA Y CALIDAD DEL TRABAJO
Barreras legales	<p>Estado: no hay un marco legal unificado en el tema de vinculación laboral para PCD. No hay mecanismos jurídicos que eviten y combatan la discriminación hacia la PCD en acceso al mundo laboral. El Estado no tiene una política de acciones positivas para la contratación de PCD en el empleo público.</p> <p>Empresas: los empresarios que conocen la ley 361, dejan de contratar a PCD con base en su lectura restrictiva del artículo 26. Hay un desconocimiento general sobre la legislación y modos de contratación de las PCD y los incentivos para hacerlo.</p> <p>Estado: desatención a los derechos fundamentales y socioeconómicos, y a las necesidades básicas de la PCD. Limitaciones y restricciones del derecho a la rehabilitación integral. Escasa capacidad de presionar o vincular a las empresas en el tema de la contratación a PCD.</p> <p>Sociedad civil: espacios familiares y sociales con bajo capital económico, asociados a altos niveles de analfabetismo, educación precaria, limitado acceso a servicios de salud y rehabilitación integral. Redes sociales limitadas y excluyentes. Poco interés y presión social organizada frente al tema.</p>	<p>Estado: falta claridad sobre las condiciones establecidas en la Ley 361/97 para la permanencia en el trabajo y los despidos.</p> <p>Empresas: los empresarios desconocen los beneficios que trae contratar a una PCD. Hay falta de claridad sobre las condiciones establecidas en la Ley 361 para los despidos de las PCD.</p> <p>Empresas: condiciones precarias para la contratación (ausencia de remuneración por contratos de aprendizaje y de posibilidades reales de vinculación después de la capacitación).</p>
Barreras socioeconómicas	<p>Empresas: conocimiento mínimo sobre qué es, cómo funciona y qué implica la discapacidad. Desconocimiento de ventajas socioeconómicas que genera la contratación de PCD. Los empresarios se quejan de los altos costos de "adaptar" el lugar de trabajo a la discapacidad.</p> <p>Estado: poco control y capacidad de presión a los contratistas públicos y privados para el diseño y la implementación de calles, avenidas, edificios, sistemas de movilización y transporte, e infraestructura accesibles. Incumplimiento de obligaciones respecto a la educación-capacitación, generación de herramientas tecnológicas para la identificación del empleo disponible. El Estado no cuenta con suficientes servicios especializados ni accesibles que le permitan a la PCD identificar el empleo disponible ni acceder a él. Proyectos para incentivar la contratación de PCD con poca difusión y de difícil acceso para las empresas, además muchos van en contravía de las motivaciones que pueden tener las empresas para la contratación de PCD.</p> <p>Sociedad civil: las redes sociales donde circula información sobre empleo no contemplan a PCD.</p> <p>Empresas: las empresas no son diseñadas pensando en la discapacidad, ni para que accedan personas con discapacidad. Sus instalaciones y lugares de trabajo son ajenos a las PCD. Las empresas no publican información sobre el empleo disponible a través de medios accesibles para todas las PCD.</p>	<p>Estado: escaso control, seguimiento y asesoramiento sobre las condiciones de infraestructura en las empresas donde trabajan personas con discapacidad. Poco acompañamiento a las organizaciones y fundaciones que hacen este trabajo. El Estado no cuenta con oficinas especializadas para atender las necesidades y los reclamos de PCD vinculadas laboralmente.</p> <p>Sociedad civil: las PCD no cuentan con redes sociales fuertes que les permitan velar por sus intereses de forma pública.</p> <p>Empresas: las empresas no son diseñadas pensando en la discapacidad, ni para que en ellas trabajen personas con discapacidad.</p>
Barreras físicas	<p>Estado: poco control y capacidad de presión a los contratistas públicos y privados para el diseño y la implementación de calles, avenidas, edificios, sistemas de movilización y transporte, e infraestructura accesibles. Incumplimiento de obligaciones respecto a la educación-capacitación, generación de herramientas tecnológicas para la identificación del empleo disponible. El Estado no cuenta con suficientes servicios especializados ni accesibles que le permitan a la PCD identificar el empleo disponible ni acceder a él. Proyectos para incentivar la contratación de PCD con poca difusión y de difícil acceso para las empresas, además muchos van en contravía de las motivaciones que pueden tener las empresas para la contratación de PCD.</p> <p>Sociedad civil: las redes sociales donde circula información sobre empleo no contemplan a PCD.</p> <p>Empresas: las empresas no son diseñadas pensando en la discapacidad, ni para que accedan personas con discapacidad. Sus instalaciones y lugares de trabajo son ajenos a las PCD. Las empresas no publican información sobre el empleo disponible a través de medios accesibles para todas las PCD.</p>	<p>Estado: escaso control, seguimiento y asesoramiento sobre las condiciones de infraestructura en las empresas donde trabajan personas con discapacidad. Poco acompañamiento a las organizaciones y fundaciones que hacen este trabajo. El Estado no cuenta con oficinas especializadas para atender las necesidades y los reclamos de PCD vinculadas laboralmente.</p> <p>Sociedad civil: las PCD no cuentan con redes sociales fuertes que les permitan velar por sus intereses de forma pública.</p> <p>Empresas: las empresas no son diseñadas pensando en la discapacidad, ni para que en ellas trabajen personas con discapacidad.</p>

BARRERAS	INGRESO AL TRABAJO	PERMANENCIA Y CALIDAD DEL TRABAJO
<p>Barreras culturales</p>	<p>Estado: escasa formación de los funcionarios para una adecuada atención de PCD. Pocas acciones e iniciativas educativas, pedagógicas, comunicativas para transformar las percepciones dominantes sobre la discapacidad.</p> <p>Sociedad civil: discapacidad asumida como tragedia personal y familiar; las PCD son frecuentemente aisladas y percibidas como dependientes; se les restringen los espacios de formación y capacitación, así como las oportunidades de construcción de redes sociales.</p> <p>Empresas: prejuicios sobre la productividad de las PCD; temor sobre los niveles de ausentismo y problemas médicos que sufre esta población. Las PCD son percibidas como poco autónomas y como cargas adicionales para los miembros de la empresa. Los estereotipos sobre salud, productividad y belleza militan en contra de las PCD en las entrevistas de trabajo.</p>	<p>Sociedad civil: los espacios sociales afectan la autoestima de las PCD. Desconocimiento general sobre la discapacidad, y temor y rechazo a la misma.</p> <p>Empresas: la contratación de las PCD opera bajo los prejuicios sobre las capacidades laborales y los niveles de ausentismo de esta población. Compañeros y clientes de las empresas guardan los mismos prejuicios de la población general. La contratación de PCD se hace con un enfoque de beneficencia y no de garantía de derechos.</p>

Contra el telón de fondo del Cuadro 1, presentamos a continuación cuatro recomendaciones generales para el Estado colombiano que surgen del estudio expuesto en las páginas anteriores.

Recomendación 1: mejoramiento del sistema de información

El primer reto que enfrenta el Estado es hacer visible el problema. A pesar de que las PCD son un grupo social altamente heterogéneo, y que cada discapacidad es en el fondo un mundo con necesidades distintas, el país no dispone de una encuesta social que integre una batería de preguntas sobre las condiciones de vida y de trabajo de este grupo poblacional, ni tampoco una encuesta especializada sobre el tema.¹ Esta situación no sólo refleja la falta de reconocimiento y visibilidad de este grupo poblacional, sino que dificulta el diseño y la implementación de políticas públicas en la materia.

En consecuencia, se recomienda al Sistema Nacional de Discapacidad, y en particular a las instituciones que integran el Consejo Nacional de Discapacidad²

-
- [1] Se proyecta que la ECV - 2008 apuntará a resolver este vacío en tanto integra como variable de clasificación la discapacidad.
- [2] El Consejo Nacional de Discapacidad está integrado por: un delegado del presidente de la República; los ministros de la Protección Social, Educación Nacional, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones, Transportes y Defensa Nacional, o sus delegados de nivel directivo; el director del Departamento Nacional de Planeación o su representante de rango directivo; seis representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad; un representante de personas jurídicas cuya capacidad de actuación gire en torno a la atención de las personas con discapacidad; un representante de la Federación de Departamentos; un representante de la Federación de Municipios; y un representante de las Instituciones Académicas de nivel superior. Véase Ley 1145 de 2007, artículo 10.

que, con el liderazgo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, defina una estrategia para el levantamiento permanente de información sobre las condiciones de vida y de acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad.

En este sentido, resulta de especial importancia evaluar la forma como se indaga sobre la discapacidad en la Gran Encuesta Integrada de Hogares. En esta encuesta la única referencia a personas con discapacidad es la opción de respuesta “incapacitada permanente para trabajar”. Cuando la persona elige esta opción de respuesta se procede a realizar las preguntas para inactivos, lo que impide que la encuesta proporcione, conforme con su objetivo, “información básica acerca del tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad), de la estructura de ingresos y gastos y de las condiciones de vida de los hogares”, sobre un grupo poblacional de especial protección constitucional como las personas con discapacidad.

Además de incorporar a las diferentes encuestas sociales la variable de clasificación discapacidad y tipo de discapacidad, se sugiere incorporar variables de análisis que permitan valorar los distintos tipos de barreras que enfrentan las personas con discapacidad para realizar sus derechos. Para tal fin es preciso que los indicadores estén fundamentados en los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan valorar hechos como su discriminación y su exclusión de los diferentes ámbitos de la vida social, económica, política y cultural.

Recomendación 2: diagnóstico de las barreras laborales de las PCD y diseño de un plan de acción nacional conforme con la Convención sobre las Personas con Discapacidad de la ONU

El segundo reto para el Estado colombiano consiste en reconocer los tipos de barreras que enfrentan las personas con distintos tipos de discapacidad para integrarse a los servicios sociales en general, y al mundo del trabajo en particular. Es claro que no es posible diseñar políticas de inclusión laboral para PCD cuando no se identifican los ajustes que requiere cada tipo de discapacidad: las adaptaciones que requiere una persona con discapacidad auditiva son de naturaleza distinta a las que requiere una persona con discapacidad visual o una persona con lesiones físicas.

Por lo anterior, se recomienda al Consejo Nacional de Discapacidad adelantar un diagnóstico y un plan integral de acción para superar las principales barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder y permanecer en el mercado de trabajo, y definir un plan de acción que conduzca, progresivamente, a adaptar el mundo del trabajo, público y privado, a las capacidades laborales de este grupo poblacional. Para que dicho plan de acción esté conforme con un enfoque de derechos y con las obligaciones jurídicas del Estado colombiano, debe estar guiado por las obligaciones derivadas del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (ver recuadro).

LA HOJA DE RUTA PARA UN PLAN DE ACCIÓN NACIONAL: LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE

“Artículo 27

TRABAJO Y EMPLEO

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

“a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;

“b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

“c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;

LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA ONU

“d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;

“e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;

“f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;

“g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

“h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

“i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;


“j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;

“k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

“2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio”.

**Recomendación 3:
expedir una ley estatutaria
contra la discriminación**

Finalmente, se recomienda al Congreso de la República dar pronto trámite a la Ley Estatutaria Antidiscriminación, impulsada por la Defensoría del Pueblo a través de un proceso de interlocución con el Estado y la sociedad civil, a fin de que la institucionalidad colombiana adopte las medidas de política pública allí consideradas para proteger los derechos de los grupos poblacionales discriminados en general, y de las personas con discapacidad, en particular. Este Estatuto Antidiscriminación ofrece un marco normativo idóneo para promover políticas para superar las barreras documentadas en este estudio y sancionar las conductas discriminatorias que impiden la inserción laboral de las PCD.



ANEXO 1:

Fuentes de información sobre condiciones de vida y acceso al mercado laboral de personas con discapacidad

Las estadísticas presentadas en este estudio provienen de las siguientes fuentes: Encuesta de Calidad de Vida - 2003; Censo 2005; Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), con fecha de actualización 2007.

Antes de describir las encuestas es preciso señalar que, en líneas generales, las diferentes fuentes analizadas aportan información relevante para valorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, pero no disponen de variables que permitan aproximarse a la medición de la discriminación que enfrenta este grupo poblacional en los diferentes ámbitos de la vida pública. En similar sentido, no existe información sobre acceso, permanencia y calidad del trabajo de las personas con discapacidad.

A. ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA 2003 DANE

Si bien el objetivo de la ECV-2003 es “medir en forma actualizada las condiciones socioeconómicas de la sociedad colombiana y permitir la descripción y análisis de la estructura social”,¹ esta encuesta carece de una pregunta directa que

[1] Ficha Metodológica Encuesta de Calidad de Vida - 2003.

indague si el encuestado presenta discapacidades con el fin de poder analizar su actual situación laboral o personal; sin embargo, sí permite ver la situación socioeconómica de los hogares donde habiten miembros de esta población a través de la pregunta 10 del Módulo de condiciones de vida del hogar y tenencia de bienes:

“En este hogar hay personas con dificultades permanentes para:

Caminar

Usar brazos y manos

Oír

Hablar

Ver

Ninguna de las anteriores”

Esta encuesta permite, por tanto, observar las condiciones de calidad de vida de los hogares con miembros que viven con alguna discapacidad y compararlos con los hogares que contestaron que sus miembros no tenían ninguna de las anteriores discapacidades.

B. CENSO 2005 DANE

El Censo 2005, en la pregunta 39 del Módulo de personas indaga si el encuestado

“Tiene limitaciones permanentes para:

Moverse o caminar

Usar sus brazos o manos

Ver, a pesar de usar lentes o gafas

Oír, aun con aparatos especiales

Hablar

Entender o aprender

Relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales

Bañarse, vestirse, alimentarse por sí mismo

Otra limitación permanente”

A partir de que se conoce si la persona tiene o no alguna limitación permanente se pueden realizar varios cruces para conocer diversas dimensiones de la vida de las personas. El Censo 2005 permite, por tanto, hacer una caracterización socio-demográfica de la población con limitaciones permanentes, y en comparación con las personas que no están en esta situación.

El enfoque utilizado por el Censo 2005 para producir información sobre las personas con discapacidades es el de las limitaciones:

Son las dificultades que un individuo puede tener para realizar actividades. Una limitación en la actividad abarca desde una desviación leve hasta una grave en términos de cantidad o calidad, en la realización de la actividad, comparándola con la manera, extensión o intensidad en que se espera que la realizaría una persona sin esa condición de salud.²

En la realización del Censo 2005, el DANE prefirió el enfoque de limitaciones sobre el de deficiencias aduciendo que ambos tenían ventajas y desventajas. Entre las mencionadas se destaca que “*las preguntas sobre limitaciones producen información sobre un grupo de población más amplio*”³ que en el enfoque de discapacidades, lo cual si bien disminuye el error estadístico tipo I⁴ aumenta —aunque es difícil cuantificar en cuánto— el error estadístico tipo II,⁵ en otras palabras, se pueden estar incluyendo personas con limitaciones que, más que a una discapacidad, puedan deberse a otro tipo de factores como la edad (dificultad para bañarse, vestirse o alimentarse por sí mismo).

Otra de las características de este enfoque mencionado por el DANE es que “*las personas pueden reconocer las*

[2] Conceptos generales. Discapacidad. Censo 2005.

[3] *Ibíd.*

[4] Producido cuando se rechaza la hipótesis nula y en realidad es cierta.

[5] Producido cuando se acepta la hipótesis nula y en realidad es falsa.

limitaciones leves, moderadas y graves en sus actividades cotidianas”,⁶ pero esto puede ocasionar que una parte importante de la muestra sea debida a limitaciones leves que no necesariamente son un impedimento para la mayoría de actividades diarias o en varios campos de acción de las personas y, por tanto, difícilmente puedan ser consideradas con discapacidades más que el resto de las personas.

C. REGISTRO DE LOCALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Este registro de continua actualización tiene como objetivo localizar y determinar características principales de las personas con discapacidad en el país, tales como localización y vivienda, identificación personal, caracterización y origen de la discapacidad, educación, participación y trabajo. Es aplicada solamente a la gente que presenta algún tipo de discapacidad.

Las fuentes de información primaria y secundaria son las alcaldías municipales a través de sus secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Social. Su cobertura geográfica incluye toda Colombia, y los datos se recogieron entre el 2002 y el 2005. Sus resultados se pueden desagregar a nivel nacional, departamental y municipal, y por área geográfica (cabecera municipal, centro poblado y rural disperso). Su método de recolección fue el registro directo de las personas con discapacidad.

Éste es un registro continuo y se espera aumentar el número de personas actualmente reportadas hasta igualar los datos esperados que son los reportados por el Censo 2005. Menos de un cuarto de la población esperada (la del Censo 2005) hasta el momento aparece en este registro. Hasta el 2007, este registro tiene una cobertura de 720 municipios y totaliza 600.186 personas con algún tipo de discapacidad de las cuales 286.289 son hombres y 313.897 son mujeres.

[6] *Ibid.*

ANEXO 2:

Entrevistas realizadas

	NOMBRE	OCUPACIÓN	ORGANIZACIÓN	DISCAPACIDAD
1	Anadelina Castañeda	Estudiante del CRAC	CRAC	Persona con limitación visual
2	Andrea Botero	Jefe de Relaciones Externas	Gran Estación	No
3	Andrea Castiblanco	Coordinadora Proyecto Laboral Bogotá	Fundación Arcángeles	No
4	Carolina Cuevas	Gerente de inversión social	Fundación Saldarriaga Concha	No
5	Claudia Patricia Rincón	Vicepresidencia Talento Humano	Ecopetrol	No
6	Consuelo Roza Bautista	Subdirectora técnica del CRAC	CRAC	No
7	Daniel Mejía	Propietario PYME	Restaurante	No
8	David Avella	Gerente de gestión humana	Entidad bancaria	No
9	Edison Mojica	Empacador	Ideal	Física. Discapacidad de miembro inferior izquierdo. Accidente.
10	Erika Yovana Guzmán	Profesional de mercadeo y alianzas sociales	Fundación Granahorrar	No
11	Fernando Galán	Estudiante de capacitación para Call Center	Eccos Contacto Colombia	Displegia dispática congénita.
12	Freddy Ayala	Agente de Call Center en Ecoos	Eccos Contacto Colombia	Física. Parálisis de brazo por accidente de tránsito
13	Germán Barragán	Director Ejecutivo Eccos	Eccos Contacto Colombia	No
14	Germán Villabora	Funcionario público	INCI	No
15	Gladys Elena Rojas	Gerente de Salud Ocupacional	Grandes Superficies de Colombia (Carrefour)	No
16	Gloria Helena Mendieta	Terapeuta ocupacional	CRAC	No
17	Jairo Otero Castro	Director de mercadeo social	Fundación Granahorrar	No
18	Jenny Cruz	Jefe de selección	Empresa de servicios Operación Logística, Impulso y Merchandising	No
19	Jimena Sandoval	Trabajadora social	Colombia Útil	No
20	John Castañeda Gutiérrez	Operador de Call Center	Eccos Contacto Colombia	Silla de ruedas. Accidente
21	Jorge Mutis	Director de Integración Laboral	Fundación Teletón	No
22	Juan Camilo Márquez	Empacador	Ideal	Mental leve. Parálisis cerebral.
23	Juliana Villegas Restrepo	Asesora de Inclusión Socioeconómica	Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (Paicma)	No

	NOMBRE	OCUPACIÓN	ORGANIZACIÓN	DISCAPACIDAD
24	Karin de Klinge	Políticas públicas	Fundación Niñez y Desarrollo	No
25	Luz Mary Rodríguez	Estudiante del CRAC	CRAC	Persona con limitación visual
26	Marcela Sánchez	Analista gestión externa	Caja de Compensación Familiar	No
27	María Angélica Serrato Aya	Asesora	Centro de Rehabilitación Integral - Vicepresidencia de la República	No
28	María Covadonga	Consultora	Fundación Niñez y Desarrollo	No
29	María Teresa Reyes Castillo	Coordinadora Empleabilidad Fumdir	Fundación Misioneros Divina Redención (Fumdir) San Felipe Neri	No
30	Maribel Andrade	Profesora de educación especial	CRAC	Invidente de nacimiento
31	Martha Liliana Gallego	Terapeuta Ocupacional	Ideal	No
32	Mauricio Carbonel	Empresario. Flores y concesionario de carros	Independiente	No
33	Melba Díaz	Asesora viceministro Relaciones Laborales	Ministerio de la Protección Social	No
34	Mercedes Rodríguez	Agente de Call Center Ecoos	Eccos Contacto Colombia	Física. Congénita en pies y mano izquierda.
35	Mónica Mesa	Empacadora	Ideal	Física. Congénita.
36	Mónica Monroy	Coordinadora Danza Secretaría	Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte	No
37	Óscar Sánchez	Abogado	Junta Regional de Calificación Invalidez (Bogotá)	No
38	Paula Botero	Psicóloga	Eccos Contacto Colombia	No
39	Pedro Andrade	Funcionario público	INCI	Cognitiva. Limitación visual.
40	Rosario Yepes	Funcionaria pública	INCI	No
41	Sandra Angarita	Dirección de Empleo y Trabajo	SENA	No
42	Sonia Versaywvel	Independiente	Independiente	Física. Silla de ruedas. Accidente
43	Yánira Rey	Propietaria PYME	Empresa de telecomunicaciones	No

BIBLIOGRAFÍA

- Aghetoni, H. 2005. *La discapacidad y el trabajo*. Buenos Aires: Disponible en: www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/aghetoni.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007. *Política pública de discapacidad para el Distrito Capital 2007-2020*. (Mimeo).
- ANDI, Fundación Banco de Brasil. 2006. *Medios de comunicación y discapacidad. Un análisis de la cobertura periodística sobre inclusión social*. Disponible en: [www.discapacidad.gov.co/d_interes/medios de comunicacion y discapacidad.pdf](http://www.discapacidad.gov.co/d_interes/medios%20de%20comunicacion%20y%20discapacidad.pdf)
- Buraglia, I. 2004. Informe para la iniciativa de pobreza y discapacidad en Colombia. Disponible en: www.discapacidadcolombia.com/Documentos/pobrezaydiscapacidad.doc
- Castel, Robert. 1998. "La lógica de la exclusión". En Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Unicef.
- Constitución Política de Colombia 1991.
- Colombia Inclusiva. 2006. Memorias del foro "Por un país para todos". Bogotá: (Mimeo).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2005. El derecho al trabajo. Observación General No. 18, Ginebra.

- Egea García, Carlos y Alicia Sarabia Sánchez. 2001. "Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad". Disponible en www.discapnet.es/disweb2000
- Fundación Saldarriaga Concha. 2007. *Informe Anual*. Bogotá: Fundación Saldarriaga Concha.
- Gobierno Nacional. 2006. *Plan Nacional de Discapacidad 2002-2006*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- Hernández-Jaramillo, J., I. Hernández-Umaña. 2005. "Una aproximación a los costos Indirectos de la Discapacidad en Colombia". *Revista Salud Pública*, 7 (2), 130-144.
- Ministerio de la Protección Social. 2008. Definición de discapacidad. Consultado en agosto de 2008, <http://www.minproteccionsocial.gov.co/discapacidad/>
- Naciones Unidas. 1994. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 5, relativa a los derechos de las personas con discapacidad, 11º periodo de sesiones, Doc. E/1995/22.
- Naciones Unidas. 2005. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 18, el derecho al trabajo, 35º periodo de sesiones, Doc. E/C.12/GC/18.
- Naciones Unidas. 2006. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- Naciones Unidas. 2007. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2007. La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 96 reunión, Ginebra.
- OIT. 2003. *La hora de la igualdad en el trabajo*. Ginebra: OIT.
- OIT. 2007. *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Ginebra: OIT.
- ONU. 2008. División de Población: base de datos de población. Consultado en julio de 2008, esa.un.org/unpp.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2003. La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91 reunión, Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2004. Statistics on the employment situation of people with disabilities: a compendium of national methodologies. Documento de trabajo No. 40. Departamento de Integración de Políticas, Oficina de Estadísticas, Ginebra.
- O'Reilly, A. 2003. *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*. Ginebra: OIT.
- Restrepo, E. G. 2007. Aplicación de la terminología propuesta por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF). <http://www.sidar.org/recur/desdi/pau/cif.php>
- Vicepresidencia de la República. *Marco legal de la discapacidad*. Bogotá: Vicepresidencia de la República.