

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe

Principales desafíos de los sistemas
de protección social

María Fernanda Bietti



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Documentos de Proyectos

Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe

Principales desafíos de los sistemas de protección social

María Fernanda Bietti



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por María Fernanda Bietti, Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de María Luisa Marinho, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el marco del Convenio Específico N°1 de Cooperación entre la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y la CEPAL. Se agradecen los valiosos comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de dicha División, y Andrés Espejo y Daniela Huneeus, Asistentes de Investigación de la misma División. Asimismo, se agradecen el acompañamiento y los comentarios de Natalia Guala, Responsable de Alianzas y Programas Internacionales, y María Ayllón, Técnica de Relaciones Internacionales, ambas del Grupo Social ONCE. También se agradecen los valiosos comentarios de Ana Mohedano, Vicesecretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), José Viera, Director Ejecutivo de la Unión Mundial de Ciegos (UMC) y Director de Incidencia y Gerente Sénior de la Secretaría de la Cumbre Mundial de Discapacidad de la Alianza Internacional de la Discapacidad (IDA), y Stefan Trömel, Especialista Sénior en Discapacidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/23
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-01290

Esta publicación debe citarse como: M.F. Bietti, "Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Derechos humanos: garantías para la inclusión laboral y protección social de las personas con discapacidad	11
II. Desafíos en los sistemas de protección social para la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe	15
A. Pobreza y desigualdad	16
B. Barreras en el acceso a los sistemas de protección social	22
1. Limitaciones que parten del diseño de los sistemas de protección social	23
2. Reconocimiento de necesidades relacionadas con la discapacidad	25
3. Falta de accesibilidad en los sistemas de protección social	26
C. Barreras laborales: empleo e informalidad	28
1. Barreras al trabajo formal	30
2. Obstáculos a la inclusión laboral	33
III. Políticas y programas orientados a la protección social en el ámbito laboral para las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe	35
A. Medidas de protección social para la inclusión laboral	35
1. Cuotas de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad e incentivos para empleadores	35
2. Aprendizaje técnico y profesional	37
B. Promoción de la autonomía personal	38
C. Elementos centrales para la protección social y la inclusión laboral de las personas con discapacidad	40
1. La participación de las personas con discapacidad	40

2.	Mejorar los sistemas de recolección de datos estadísticos desglosados por discapacidad para generar evidencia	41
3.	Contemplar apoyo e inclusión en evaluaciones de la discapacidad.....	41
4.	Prestación de servicios inclusiva	41
5.	Incorporar los gastos adicionales derivados de la discapacidad en el diseño de los sistemas de protección social	41
6.	Asegurar la accesibilidad y los ajustes razonables en los lugares de trabajo	42
7.	Desarrollar estrategias incluyentes que brinden herramientas de capacitación para el desarrollo profesional y formación continua.....	42
8.	Generar campañas de sensibilización que contribuyan a la toma de conciencia para superar las barreras actitudinales.....	42
9.	Revisión de los marcos normativos de los países.....	43
IV.	Conclusiones y reflexiones finales.....	45
	Bibliografía.....	51
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina (6 países): personas con discapacidad en condición de pobreza, 2017-2020	17
Gráfico 2	América Latina (6 países): tasa de finalización de la educación primaria, según situación de discapacidad, 2017-2020.....	19
Gráfico 3	América Latina (6 países): tasa de finalización de la educación secundaria, según situación de discapacidad, 2017-2020.....	19
Gráfico 4	América Latina (6 países): tasa de finalización de la educación secundaria, según situación de discapacidad, 2017-2020.....	20
Gráfico 5	América Latina (6 países): promedio de años de escolaridad de personas de 25 años y más, según situación de discapacidad, 2019-2020	21
Gráfico 6	América Latina (6 países): población empleada según situación de discapacidad (población de 15 años o más), 2017-2020	28
Gráfico 7	América Latina (6 países): población empleada que trabaja por cuenta propia, según situación de discapacidad	29

Resumen

En este documento se analizan los principales retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe en relación con la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, con un especial enfoque en materia de inclusión laboral. Entre las diversas problemáticas que impiden el cumplimiento regional de los compromisos de inclusión asumidos a nivel internacional, en particular de los que surgen de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se encuentran los escenarios de pobreza y desigualdad, las barreras en el acceso a los sistemas de protección social y a la fuerza laboral formal.

Si bien los sistemas de protección social en la región han generado diversas herramientas para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, aún quedan por fortalecer diversos espacios que permitan garantizar el derecho de esta población a la protección social y al trabajo decente. Este informe revisa algunos de los programas y políticas regionales orientados a dichos objetivos y las medidas que promueven la autonomía de las personas con discapacidad, identificando elementos necesarios para avanzar hacia sistemas de protección social más inclusivos.

Introducción

Según estimaciones del Banco Mundial (2011), las personas con discapacidad representan un 15% de la población mundial (alrededor de 1.000 millones de personas). En América Latina y el Caribe viven alrededor de 85 millones de personas con discapacidad (García Mora y otros, 2021). Se trata de una población muy heterogénea, con realidades y experiencias diferentes, aunque todas comparten a diario el flagelo de la exclusión social y la vulneración de sus derechos.

Si bien se registran importantes avances respecto a la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en los países de la región, aún persisten desafíos sustanciales para la garantía de sus derechos. Estos retos se ven principalmente reflejados en las significativas brechas que existen entre las personas con discapacidad y aquellas sin discapacidad en distintas esferas como la participación en la comunidad o el acceso a la atención sanitaria y a la educación.

Además, un número considerable de personas con discapacidad en América Latina y el Caribe viven en situación de pobreza. El Banco Mundial señala que “alrededor de una de cada cinco personas que viven en pobreza extrema tiene discapacidad y cerca de siete de cada 10 hogares con discapacidad son vulnerables a caer en la pobreza” (García Mora y otros, 2021, pág. xiii). Este punto resulta de vital importancia, puesto que discapacidad y pobreza, al combinarse, están asociadas a tasas de violencia, abandono y abuso más elevadas que en el resto de la población.

Esta situación se complejiza, ya que estas brechas se acentúan cuando se asocian con otros ejes estructurantes de la desigualdad, como el género, el territorio de residencia y la condición étnico-racial, entre otras (CEPAL, 2016). Ejemplo de esto es lo planteado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) donde se hace especial hincapié en que las desigualdades son aún más profundas en el caso de mujeres y niñas con discapacidad. Particularmente, en el punto p) del Preámbulo de dicha Convención, los Estados partes reconocen su preocupación cuando la discapacidad se combina con “múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 3).

Este escenario generalizado de desigualdad se replica en el ámbito laboral y en el acceso a los sistemas de protección social. Las personas con discapacidad enfrentan diversos obstáculos que les dificultan o imposibilitan una inclusión laboral satisfactoria, con condiciones de trabajo decente y que les garantice el acceso a la seguridad social y los sistemas de protección social contributiva y no contributiva. En la actualidad, en América Latina y el Caribe, casi la mitad de las personas con discapacidad en edad laboral se encuentra inactiva (García Mora y otros, 2021, pág. xvi) a razón de las múltiples barreras que enfrentan, como la falta de accesibilidad en la vía pública, en el transporte y en los lugares de trabajo, la falta de ajustes razonables y la discriminación y persistencia de estereotipos negativos, entre otros.

La coyuntura empeora cuando se considera que las personas con discapacidad que tienen trabajo tienen mayores probabilidades que sus empleos sean mal remunerados, informales e inestables y con limitadas perspectivas profesionales. La informalidad laboral conlleva, adicionalmente, a la falta de acceso a los mecanismos de seguridad social, entre los que se encuentran las prestaciones por desempleo, las licencias de maternidad o por enfermedad y las pensiones asociadas a la jubilación laboral. En los espacios informales se observa una tendencia de menor acceso a ajustes razonables en los lugares de trabajo. Frente a ello las personas con discapacidad quedan frecuentemente excluidas de los sistemas de protección social contributivos (CEPAL, 2018a).

A su vez, a pesar de las manifiestas desventajas que el sector informal implica en materia de protección de los derechos laborales y de acceso a la seguridad social para las personas con discapacidad, en algunos países de la región los criterios de elegibilidad para las pensiones o transferencias por discapacidad no son compatibles con trabajos bien remunerados (García Mora y otros, 2021). Ello deja entrever los problemas en el diseño de los sistemas de pensiones y/o de articulación entre los sistemas de protección social y las condiciones laborales que enfrentan cotidianamente las personas con discapacidad. En este sentido, los sistemas de protección social constituyen tanto escenarios en donde las formas de exclusión social se hacen evidentes como también eficaces herramientas para generar igualdad de oportunidades mediante los ajustes necesarios (Huete García, 2019).

Así, los sistemas de protección social no deben concebirse de igual manera para personas con y sin discapacidad, dado que el acceso a servicios difiere completamente. En este sentido, Martínez Ríos (2011) ofrece diversos argumentos acerca de los costes extraordinarios de la discapacidad que profundizan la exclusión, considerando desde el valor elevado de tratamientos y medicamentos o la contratación de servicios informales de asistencia hasta cuestiones como el pago de la lavandería y los medios de transporte.

En esta línea, una de las dificultades que se presenta al momento de generar una estimación sobre los costos relacionados con la discapacidad está vinculada a los tipos y grados de discapacidad de cada persona y a su edad, así como a las posibilidades para acceder a los bienes y servicios requeridos (Ullmann y otros, 2021). A esto se debe sumar la dificultad para estimar otros costos asociados, por ejemplo, cuando algún miembro de la familia renuncia a trabajar para quedarse en el hogar a fin de realizar tareas de cuidado. En consecuencia, en ese hogar no solo se reducen los ingresos percibidos, sino que se generan costos asociados que repercuten en términos de tiempo y trabajo no remunerado del cuidador (Ullmann y otros, 2021, pág. 73).

Esto implica que las circunstancias de una persona con discapacidad y de una persona sin discapacidad son diferentes, razón por la cual no pueden ser comparadas. Por ello, los sistemas de protección social, entre otras materias, deben tomar en consideración que las personas con discapacidad tienen gastos extra en sus vidas cotidianas que deben ser contemplados (Martínez Ríos, 2011). Pero este no es el único desafío a afrontar en el diseño de políticas públicas, sino que existen numerosos factores que es necesario atender.

Frente al escenario descrito, este informe tiene como objetivo desarrollar un análisis que aborde los principales retos de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe respecto a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, con un especial enfoque en materia de inclusión laboral. Con base en una revisión de las medidas y programas implementados en un conjunto de países de la región, el informe ofrece propuestas y recomendaciones desde la perspectiva de la inclusión laboral.

I. Derechos humanos: garantías para la inclusión laboral y protección social de las personas con discapacidad

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) proclamada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948 es un hito histórico para el desarrollo de la sociedad, ya que no solo fue elaborada por actores de todas las regiones del mundo, con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, sino porque establece los lineamientos generales para un nuevo ordenamiento social.

En su art. 7º, señala que “todos son iguales ante la ley y tienen derecho sin distinción a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda incitación a tal discriminación” (ONU, 1948). Asimismo, reconoce en el art. 22 que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. Con la DUDH se establecen los derechos humanos fundamentales a ser universalmente protegidos.

A la luz de los principios de igualdad y no discriminación, se comienza a generar un sistema jurídico amplio (tratados internacionales, principios generales, acuerdos regionales, leyes y disposiciones nacionales) vinculado a la promoción y la protección de los derechos humanos en el que se adopta como marco el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1976) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1976), recogen los derechos individuales preestablecidos en la DUDH. Dichos pactos profundizan sobre factores sociales, económicos, culturales, políticos y civiles, como el derecho a la vida, a la igualdad ante la ley, la libertad de expresión, el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación, conforme a los principios de libertad, justicia y paz, enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, donde se comprometen a respetarlos, reconocerlos y garantizarlos, dejando explícito que los derechos humanos son inherentes a todas las personas en condiciones iguales e inalienables.

En este punto es importante establecer el concepto y el alcance de la protección social. La protección social es un concepto en evolución, pero que está arraigado en instrumentos normativos internacionales que tienen por objeto garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a toda la población. Asimismo, señala que la protección social se orienta a abordar los riesgos que enfrenta toda la población a lo largo del ciclo de vida, así como a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad social (Cecchini, 2019, pág. 14).

En este sentido, de acuerdo a lo acordado por los países de la región en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI), la protección social busca, más específicamente, “garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente” (CEPAL, 2020).

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), los Estados miembros adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999). Los objetivos de esta Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad (art. 2). Para lograr estos objetivos, los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole que sean necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad (art. 3). Esta Convención entiende que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una “deficiencia física, mental o sensorial”, sino “que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social” (artículo I.1).

En línea con ello, en 2001, la Organización Mundial de la Salud (OMS) modificó la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF). El objetivo principal de este documento es brindar un lenguaje codificado que permita elaborar un perfil unificado y estandarizado sobre el funcionamiento, la discapacidad y la salud del individuo, tomando como referencia sus funciones y estructuras corporales, las actividades que realiza y su posibilidad de participación en estas. De este modo, el concepto de discapacidad deja de ser exclusivamente médico, dado que en la CIF se tiene en cuenta el papel que desempeña el entorno para facilitar o restringir la participación de las personas con discapacidad.

En este contexto surge la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Durante todas las instancias de creación de la Convención las personas con discapacidad tuvieron un rol activo a través de consultas directas y distintos tipos de colaboración gracias a diversas organizaciones que las nuclean y que sirvieron como nexo. Esta participación fue fundamental para la elaboración y redacción de la Convención, no solo por su pertinencia capital, sino además como una demostración de la fuerza y el potencial de las personas con discapacidad. De esta manera se sentó un precedente de un tratado que tiene en cuenta una concepción de la discapacidad basada en los derechos humanos (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, pág.1).

La convención reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre la condición (física, mental, intelectual o sensorial) de una persona y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [CDPD], 2006, preámbulo inc. e).

De este modo, el foco se centra en promover aquellas herramientas que contribuyan a eliminar las barreras con las que estas personas se enfrentan al momento de poder ejercer con total plenitud sus derechos. Con este cambio de enfoque, “las personas con discapacidad son contempladas como sujetos de derecho envueltos en un contexto social que les discrimina y excluye” (Huete García, 2019, pág. 7).

La CDPD aborda la discapacidad como cuestión de derechos humanos. En esta línea, establece que los Estados parte asumen el compromiso de asegurar y promover que las personas con discapacidad ejerzan todos sus derechos y libertades fundamentales sin ningún tipo de discriminación (CDPD, 2006, art. 4, párr. 1).

Asimismo, se establece en su art. 28, párrafo 1, que los Estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias. Esto incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados y la mejora continua de sus condiciones de vida, adoptando las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.

Por su parte, en su art. 2º se hace hincapié en la “discriminación por motivos de discapacidad” indicando que debe entenderse como:

Cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo (CDPD, 2006).

Un entorno inadecuado genera una situación de discriminación estructural que impide a las personas con discapacidad realizar actividades de la vida diaria, desarrollar sus potencialidades (estudiar, capacitarse y trabajar), elegir su proyecto de vida, participar activamente y recrearse, entre otros. La CDPD incluye en su art. 9º al ámbito de aplicación de la accesibilidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Es así que la accesibilidad es entendida como medio o condición básica para el ejercicio de derechos fundamentales y un requisito previo para la participación efectiva de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás, en todos los ámbitos de la vida.

Con el fin de asegurar y promover la plena participación de esta población, la CDPD establece en su art. 4º (párrafo 3), la obligación de los Estados parte de celebrar consultas con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan y lograr su participación en la formulación y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones que afecten sus vidas y su participación e inclusión plena en la sociedad.

Asimismo, es necesario destacar el segundo párrafo del art. 28 de la Convención donde se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad. Esto conlleva la obligación de los Estados parte de adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios generales de los sistemas de protección social, así como a los programas y servicios específicos para atender sus necesidades y cubrir los gastos relacionados con la discapacidad.

Los gastos relacionados con la discapacidad, como la atención sanitaria, el transporte, productos de apoyo, los servicios de asistencia personal y las adaptaciones en la vivienda, entre otros, impactan considerablemente los ingresos de las personas con discapacidad y sus familias. Además, existen otros costos denominados indirectos, por ejemplo, cuando algún miembro de la familia renuncia a trabajar para realizar tareas de cuidado. En ese hogar no solo se produce una reducción en los ingresos percibidos sino que se genera un costo asociado que repercute en términos de tiempo y trabajo no remunerado del cuidador (Ullmann y otros, 2021, pág. 73). En consecuencia, emerge la necesidad de que los sistemas de protección social brinden prestaciones monetarias para cubrir esa falta de ingresos en el hogar. Cabe destacar que el artículo 19 de la CDPD aborda el derecho de las personas con discapacidad a vivir en

forma independiente y a ser incluidos en la comunidad. Para ello, los Estados parte deben garantizar, entre otros, los servicios de asistencia personal y/o apoyos requeridos.

La protección social también está presente en otras disposiciones de la Convención, entre las que se destaca, a los efectos de este informe, la educación (art. 24) y el trabajo y empleo (art. 27) que reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con los 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 para las personas con discapacidad.

La CDPD es una herramienta de referencia fundamental para la formulación de políticas públicas. En esa misma línea, considerar a la protección social en términos de derechos universales permite adoptar una perspectiva social y de derechos y no asistencialista, con el propósito de buscar sociedades con mayor igualdad que, desde la particularidad de cada ciudadano, focalice su mirada en equiparar las posibilidades con verdadera igualdad de oportunidades. Al estar garantizados para la ciudadanía en su conjunto, postulan un marco en que el ciudadano no es solo un consumidor y demandante de servicios, sino que lo transforma en un sujeto activo, titular de derechos, con facultad para demandar su cumplimiento (Cecchini, 2019).

Así, las políticas públicas diseñadas en el marco de los sistemas de protección social se piensan desde un enfoque de derechos básicos que requiere de un mínimo igualador basado en los derechos universales. Por este motivo, la protección social como derecho no contempla un máximo establecido de protección, sino un mínimo indispensable e incremental (Cecchini, 2019). Cabe señalar que el desafío radica en la posibilidad de atender las especificidades de cada grupo (Cecchini, 2019, pág. 22); es decir, las circunstancias particulares de cada uno de ellos, incluidas las personas con discapacidad, donde la protección social inclusiva sea el eje central de las políticas.

En sintonía, la CEPAL plantea la necesidad de que los países de América Latina y el Caribe adopten al desarrollo social inclusivo como la línea base para llegar al desarrollo sostenible y a la igualdad. El desarrollo social inclusivo es entendido “como la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas” (CEPAL, 2018b, pág. 7). Esto permite abrir el camino para la consolidación de espacios públicos que promuevan el reconocimiento y, con ello, la participación de los diferentes grupos sociales y así recuperar en dichos ámbitos las brechas que se presentan al momento de acceder a los servicios básicos para su bienestar. Un universalismo que sea sensible a las diferencias permite evidenciar las desigualdades sociales y los ejes que las estructuran (CEPAL, 2018b, pág. 7).

Si bien las políticas públicas de desarrollo social con un enfoque de derechos son concebidas como universales, pueden complementarse con medidas focalizadas o de acción positiva que ayuden a romper las barreras de acceso a los servicios sociales o atender necesidades específicas de las personas con discapacidad. Esto no contradice la universalidad de los derechos, sino que potencia su ejercicio y disminuye la desigualdad (CEPAL, 2016, pág. 81).

Luego de examinar el marco normativo de los derechos de las personas con discapacidad con especial énfasis en la CDPD, en los siguientes capítulos se profundizará en las problemáticas que enfrentan los países de la región al momento de plasmar iniciativas que permitan cumplir con los compromisos asumidos a nivel internacional y los desafíos que conlleva su cumplimiento en lo que respecta a la inclusión de las personas con discapacidad.

II. Desafíos en los sistemas de protección social para la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe

En su Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea que, luego de la pandemia de COVID-19, “los países se encuentran en una encrucijada en la trayectoria de sus sistemas de protección social” (2021, pág. 18): por un lado, es fundamental invertir en protección social y, por el otro, los países enfrentan grandes restricciones fiscales.

Ante esta situación se requiere generar las reformas necesarias para la construcción de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes que se articulen de manera adecuada con los sistemas de gestión de desastres, para que puedan actuar conjuntamente de manera rápida y eficaz en un futuro evento extremo (CEPAL, 2021a, pág.10).

Esta crisis ha dado lugar a una respuesta mundial de los sistemas de protección social sin precedentes, aunque desigual. Los países de ingreso alto estaban mejor posicionados para movilizar sus sistemas existentes o introducir nuevas medidas de emergencia para contener el impacto de la crisis en la salud, el empleo y los ingresos. La respuesta ha sido más difícil en los contextos de los países de ingreso bajo, que estaban mal preparados y tenían menos margen de maniobra política, especialmente respecto de la política macroeconómica (OIT, 2021).

A pesar de la heterogeneidad característica de la región, en América Latina y el Caribe se han registrado avances en materia de protección social, incrementando globalmente el presupuesto y alcance poblacional en los últimos tiempos (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Székely, 2014). Hace más de 15 años ya se observaba que la protección social estaba en auge en la región, considerando el número de iniciativas y la amplia literatura al respecto (Franco, 2005).

Según la OIT (2021a), el gasto en protección social está liderado por algunos de los países llamados “pioneros” de la seguridad social en América Latina y el Caribe durante la primera mitad del siglo XX, a saber, la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y el Uruguay que, por entonces, desarrollaron

sistemas integrales de protección social. No obstante, aunque dichos países se consideren pioneros en este tipo de sistemas, se enfocan principalmente en la vejez y no en la discapacidad o en otros grupos en situación de vulnerabilidad, dado que sus poblaciones envejecen de forma acelerada (pág. 18).

El fortalecimiento de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe no necesariamente estuvo acompañado de un reconocimiento de las personas con discapacidad (Huet García, 2019). La perspectiva del diseño de políticas públicas al respecto no siempre es plenamente inclusiva y sostiene que un enfoque amplio de los sistemas de protección social se traduce en medidas que impulsen el desarrollo de las capacidades y que garanticen el acceso a servicios de calidad a poblaciones en situación de vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza.

A continuación, se puntualizan algunas problemáticas que experimentan las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe frente a escenarios de pobreza, desigualdad, barreras en el acceso a los sistemas de protección social y cómo estas influyen en el empleo promoviendo la informalidad laboral.

A. Pobreza y desigualdad

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional que involucra la carencia de ingresos y la carencia de oportunidades para vivir mejor (CEPAL, 2018b, pág. 23). Bajo esta comprensión del fenómeno son muchas las personas que no tienen acceso a oportunidades de empleo, educación, servicios de salud y/o bienes materiales y que afecta de maneras distintas a las personas según el grupo etario, su género, la pertenencia étnica, la religión o su lugar de residencia.

De acuerdo con la definición que hace la Organización de Naciones Unidas (ONU):

La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Es un problema de derechos humanos. Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud (Naciones Unidas, s/f).

Para efectos de este estudio, se abordarán brevemente factores económicos y sociales que afectan a la pobreza que atraviesan los países de América Latina y el Caribe en términos estructurales y de ingresos y cómo la pobreza impacta y limita las oportunidades, en particular, de las personas con discapacidad, tratando de identificar desde una perspectiva de inclusión, qué tan cerca o lejos se está de lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

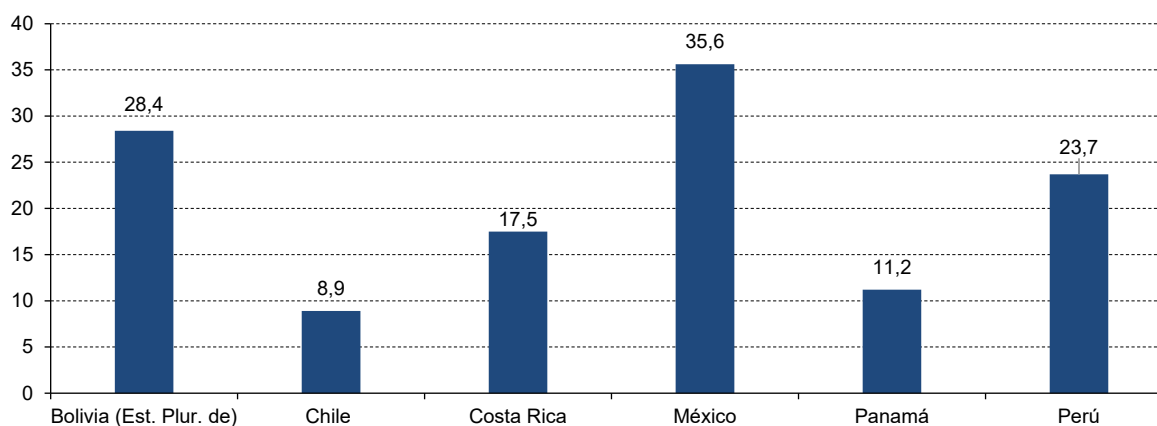
Desde los primeros años de la década de 2000 hasta 2014, los valores de pobreza y pobreza extrema medida por ingresos se redujeron de manera considerable en la región de América Latina y el Caribe. La pobreza pasó de un 45,9% a un 28,5% mientras que la pobreza extrema lo hizo de un 12,4% al 8,2% (CEPAL, 2018b, pág. 23). No obstante, a raíz de la pandemia de COVID-19, la región experimentó en 2020 un retroceso de más de dos décadas en materia de pobreza y pobreza extrema (CEPAL, 2022a), con un creciente aumento de estos niveles desde 2015 a nivel regional, sobre todo en lo referido a la pobreza extrema.

Esta situación se ha agravado, dado que ha profundizado y generalizado el empobrecimiento hacia otros sectores de la sociedad, lo que provocó un deterioro de la situación de los estratos de ingresos bajos y medios (CEPAL, 2022a). A pesar de ello, durante el año 2021, se han producido procesos de recuperación económica, aunque no han sido suficientes para revertir la crisis social provocada por la pandemia y retrotraer la situación a un estadio previo. Como consecuencia, se observa una mayor participación de los estratos de ingresos bajos y medio bajos en la población, en detrimento de los estratos de ingresos medio altos y altos (CEPAL, 2022c).

Este escenario impacta en mayor medida a las personas con discapacidad, pues los escasos datos estadísticos disponibles señalan que son más proclives a vivir en hogares pobres, con bajos niveles de educación, bajos ingresos y pocas oportunidades laborales. De acuerdo con un informe del Banco Mundial (García Mora y otros, 2021) “alrededor de una de cada cinco personas que viven en la pobreza extrema tienen discapacidad y cerca de 7 de cada 10 hogares con discapacidad son vulnerables a caer en la pobreza” (2021, pág. xiii). En el mismo informe se realiza un análisis en términos de los individuos y el hogar que muestra datos relevantes sobre las brechas existentes y la incidencia en la pobreza monetaria y no monetaria en los hogares integrados por personas con discapacidad y en hogares sin ellas. El país con la mayor brecha es el Estado Plurinacional de Bolivia, con 13,3 puntos porcentuales, mientras que en Chile no existe diferencia alguna, lo que lo distingue de la tendencia regional¹. Se muestra que en el Perú y México la brecha se ha mantenido estancada, mientras que en Costa Rica, al igual que en Chile, la brecha se ha venido cerrando de manera exitosa. Este resultado se vincula al papel de las transferencias monetarias y programas focalizados, pero se señala que no puede identificarse con exactitud a qué se deben por la falta de información y datos oficiales.

Basado en los datos procesados por la CEPAL, las encuestas de hogares más recientes muestran que para el año 2019 en el Estado Plurinacional de Bolivia existía un 28,4% de personas con discapacidad en condición de pobreza, mientras que para el año 2020, en México, esa cifra alcanzaba el 35,6% y en el Perú, el 23,7%. Costa Rica, Panamá y Chile tienen los valores más bajos entre los países considerados: 17,5%, 11,2% y 8,9%, respectivamente.

Gráfico 1
América Latina (6 países): personas con discapacidad en condición de pobreza, 2017-2020
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia (2019), Chile (2017), Costa Rica (2020), México (2020), Panamá (2019) y el Perú (2020).

Entre los factores que inciden en los valores de pobreza pueden mencionarse altos niveles de desempleo o encontrarse fuera de la fuerza laboral, bajos niveles de escolaridad de las y los jefes de hogar o el lugar de residencia, la ruralidad y la pertenencia a poblaciones expuestas a mayores situaciones de vulnerabilidad (mujeres con discapacidad, personas afrodescendientes o pueblos indígenas, por ejemplo) incluso pueden empeorar la situación (García Mora y otros, 2021, pág. 81) Los gastos adicionales derivados de la discapacidad son indicadores relevantes debido a que si no son considerados, se corre el riesgo de subestimar los niveles de pobreza de aquellos hogares con personas con discapacidad (Ullmann y otros, 2021, pág. 20). Prueba de ello es la experiencia reciente que se llevó

¹ Los datos obtenidos de Panamá arrojan una tendencia similar a la de Chile con una brecha poco pronunciada. Sin embargo, se observaron inconsistencias respecto a las cifras obtenidas por lo que se excluye del análisis realizado.

a cabo en Costa Rica, donde se implementó una nueva metodología que sumó a las canastas básicas alimentarias, las canastas no alimentarias para personas con discapacidad que incluyen medicamentos, transporte, pañales y asistencia personal, entre otros, para seis tipos de discapacidad. Esta metodología de canastas diferenciadas respecto a la que tradicionalmente utiliza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) permite apreciar un aumento de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, variando según el tipo de discapacidad. Si se tiene en cuenta la canasta diferenciada, se observa un aumento del 93% de hogares en situación de pobreza en los que habite una persona con discapacidad y de un 112% en situación de pobreza extrema. Esta última cifra asciende al 146% en el caso de que la discapacidad sea física (Ullmann y otros, 2021, pág. 20).

Ciertos déficits acumulados en las grandes urbes de la región vuelven subóptimas las condiciones de vida de sus habitantes y propician la transmisión de enfermedades, el hacinamiento, la precariedad y saturación del sistema público de transporte, la falta de acceso a servicios básicos como agua y electricidad, entre otros. Si a lo anterior se suma tanto el acceso a Internet y dispositivos electrónicos como los conocimientos necesarios para su uso, las condiciones de desigualdad aumentan todavía más. Específicamente sobre la brecha digital, se observa que las personas con discapacidad tienen menor acceso a estas tecnologías que las personas sin discapacidad (CEPAL, 2022b). Sin embargo, los datos relevados no tienen en cuenta los obstáculos a los que se enfrentan según el tipo de discapacidad específica. Por lo tanto, no resultaría suficiente una inversión solo desde lo económico, debe además impulsarse el acceso inclusivo a través de aplicaciones o la adaptación de los sitios web que consideren los tipos de discapacidad que puedan presentar los usuarios (CEPAL, 2016).

En relación con el acceso a la educación también se observan profundas desigualdades: las personas con discapacidad tienen menos probabilidades de terminar la educación formal en todos los niveles. Sin un enfoque de universalismo sensible a las diferencias, es muy complejo que el sistema educativo garantice la permanencia y un nivel adecuado de aprendizaje de las personas con discapacidad ni puede dar respuesta a sus necesidades heterogéneas y específicas (CEPAL, 2018b, pág. 28).

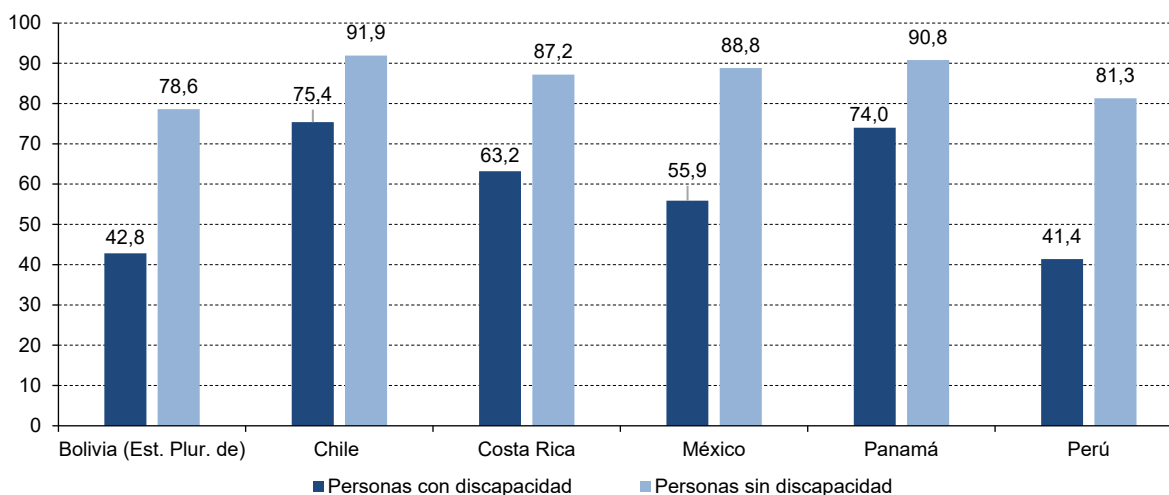
El nivel primario posee las tasas de finalización más altas de todos los niveles. Sin embargo, existe disparidad entre las tasas de los niños sin discapacidad y con discapacidad.

En los casos de Chile y Panamá que poseen las tasas más altas de finalización, la brecha entre ambos grupos es menor (16,5% en Chile y 16,8% en Panamá), mientras que en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú que presentan las tasas más bajas, la brecha se acentúa. En el Estado Plurinacional de Bolivia finaliza la escuela primaria el 78,6% de los niños sin discapacidad, pero esta tasa desciende al 42,8% en el caso de los alumnos con discapacidad, lo que resulta en una brecha de un 35,8%. En el Perú existe una brecha aún más marcada, que asciende al 40%. México y Costa Rica poseen brechas medias: para México, la tasa de finalización de los niños y niñas sin discapacidad es del 88,8% y desciende al 55,9% en el caso de los alumnos con discapacidad, mientras que en Costa Rica el 87,2% de los niños sin discapacidad finaliza el nivel primario contra un 63,2% en el caso de los alumnos con discapacidad, lo que resulta en brechas de un 32,9% en el primer caso y 24% en el segundo.

Teniendo en cuenta que la finalización de la escuela secundaria es esencial para poder aspirar a un futuro fuera de la pobreza (CEPAL, 2018b, pág. 28), las tasas de finalización de este nivel resultan de gran relevancia. Puede observarse una caída general respecto a los valores correspondientes al nivel primario, tanto para los jóvenes con discapacidad como sin ella.

Chile es el país que tiene la menor brecha: el 86,6% de los adolescentes sin discapacidad termina los estudios secundarios y en el caso de aquellos con alguna discapacidad la cifra desciende al 63,1%. México presenta la mayor brecha de los relevados: el 73,1% de los estudiantes sin discapacidad logra terminar el secundario, pero tan solo lo hace el 33,8% de los que presentan alguna discapacidad, lo que resulta en una diferencia del 39,3%.

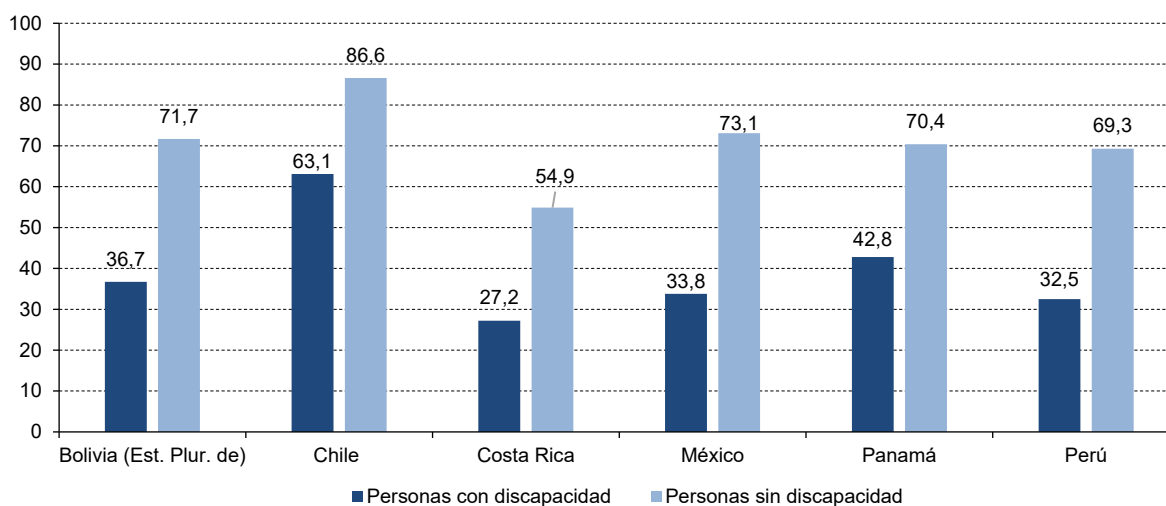
Gráfico 2
América Latina (6 países): tasa de finalización de la educación primaria,
según situación de discapacidad, 2017-2020
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia (2019), Chile (2017), Costa Rica (2020), México (2020), Panamá (2019) y el Perú (2020).

El Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia poseen cifras similares respecto a las tasas de finalización, lo que resulta en brechas similares: 36,8% para el Perú y 35% para el Estado Plurinacional de Bolivia. Costa Rica es el país con menor tasa de finalización en ambos casos (54,9% y 27,2%, respectivamente). Por su parte, Panamá tiene una brecha similar a la de Costa Rica (27,6%) pero una mayor tasa de finalización para ambos grupos: del 70,4% en el caso de los alumnos sin discapacidad y 42,8% entre los alumnos con discapacidad.

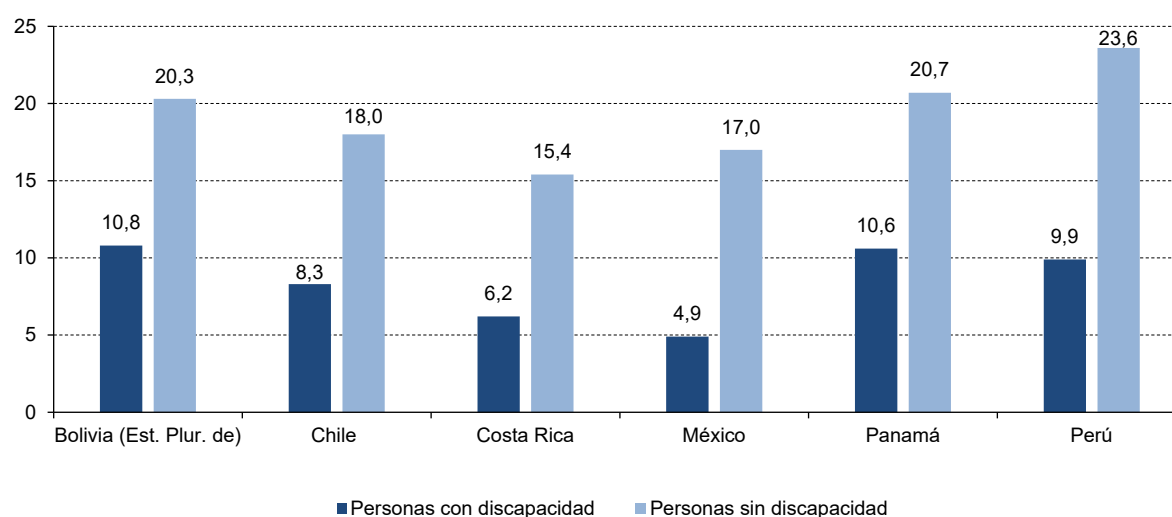
Gráfico 3
América Latina (6 países): tasa de finalización de la educación secundaria,
según situación de discapacidad, 2017-2020
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia (2019), Chile (2017), Costa Rica (2020), México (2020), Panamá (2019) y el Perú (2020).

Se estima que solo el 10% de los jóvenes entre 25 y 29 años logra finalizar sus estudios superiores, lo que muestra altos niveles de desigualdad (Trucco y Ullmann, 2015). Siguiendo con el relevamiento aquí presentado, las tasas de finalización en el nivel terciario son muy similares entre los jóvenes sin discapacidad. El mayor porcentaje se presenta en el Perú con el 23,6%, cifra que desciende al 9,9% en el caso del alumnado con discapacidad, lo que resulta en la mayor brecha entre los países relevados (13,7%). Costa Rica se encuentra entre los países con menores tasas de finalización: 15,4% para los alumnos sin discapacidad y 6,2% en el caso de quienes tengan alguna discapacidad. México tiene la menor tasa de finalización entre los alumnos con discapacidad de los países encuestados: 4,9% frente a un 17% de los alumnos sin discapacidad. El Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá poseen valores similares; en el primer caso, el 20,3% de los alumnos sin discapacidad termina sus estudios terciarios frente a un 10,8% de los estudiantes con discapacidad y en Panamá los valores son 20,7% en el caso de los alumnos sin discapacidad y 10,6% para los alumnos con discapacidad. En Chile, el 18% de los alumnos sin discapacidad termina sus estudios terciarios frente a un 8,3% de los estudiantes con discapacidad.

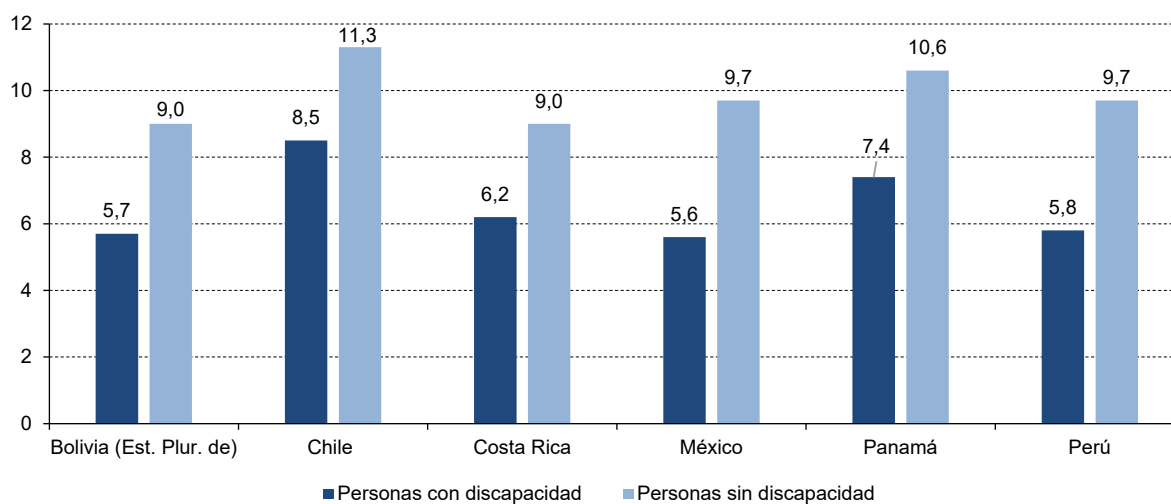
Gráfico 4
América Latina (6 países): tasa de finalización de la educación secundaria,
según situación de discapacidad, 2017-2020
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia (2019), Chile (2017), Costa Rica (2020), México (2020), Panamá (2019) y el Perú (2020).

La CEPAL ha estimado la cantidad de años de escolaridad que en promedio ha recibido un adulto de 25 años y más en la región. En el caso de Chile, son 11,3 años en el caso de personas sin discapacidad, número que desciende a 8,5 en el caso de las personas con discapacidad. Lo sigue Panamá, con 10,6 años para las personas sin discapacidad y 7,4 en el caso de personas con discapacidad. Luego, vienen México y el Perú con el mismo promedio de años para las personas sin discapacidad (9,7) y valores similares en el caso de las personas con discapacidad (5,6 años en el caso de México y 5,8 años en el Perú), lo que resulta al mismo tiempo en las brechas más marcadas entre los países relevados (4,1 y 3,9 años, respectivamente). Por último, Costa Rica y el Estado Plurinacional de Bolivia poseen un promedio menor en el caso de las personas sin discapacidad (9 años) pero brechas menores con respecto a los alumnos con discapacidad, las personas con discapacidad en el primer caso alcanzan 6,2 años de educación y 5,7 en el segundo.

Gráfico 5
América Latina (6 países): promedio de años de escolaridad de personas de 25 años y más,
según situación de discapacidad, 2019-2020



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de Chile (2019), Costa Rica (2020), México (2020), Panamá (2019) y el Perú (2020). En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia se trata de un dato referencial para la estimación de la categoría persona con discapacidad en el año 2020 debido a una muestra menor a 150 casos.

Como puede observarse, la región presenta situaciones heterogéneas y muchos países deben desarrollar más estrategias para garantizar el acceso y permanencia en los niveles primarios y secundarios, lo que resulta primordial en aquellos con mayores brechas urbano-rurales y étnico-raciales. Las razones de deserción son múltiples y responden a realidades particulares pero las políticas públicas debieran considerarlas (CEPAL, 2018b, pág. 28).

Los países de América Latina y el Caribe deben diseñar las políticas de sus sistemas de protección social como inclusivas y no excluyentes, principalmente en lo que respecta a las personas con discapacidad y reconocer tanto su situación particular como la interseccionalidad entre los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social. Si se considera, por ejemplo, que en el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México y el Uruguay las personas con discapacidad son menos propensas a terminar la educación primaria pero lo son aún más si son afrodescendientes o indígenas (García Mora y otros, 2021, pág. 220), fácilmente se puede advertir cómo la interseccionalidad de vulnerabilidades profundiza aún más la exclusión. En este sentido, un análisis interseccional permitiría visualizar la convergencia de los distintos tipos de discriminación y establecer su impacto en el diagnóstico de las brechas, las oportunidades y el acceso a derechos (CEPAL, 2016, pág. 27). Es imperioso fomentar sistemas educativos inclusivos en toda la región, pues una sólida vinculación entre la educación y las posibilidades, tanto presentes como futuras, de acceso y mejora de sus condiciones sociales, económicas y culturales permitirá el avance del desarrollo social inclusivo y la garantía de los derechos de las personas con discapacidad (CEPAL, 2018b, pág. 27).

Por otra parte, asegurar el acceso a servicios de salud acordes y a una nutrición saludable son condiciones necesarias para la reducción de la pobreza y las desigualdades. Una buena salud permite un buen desempeño en el ámbito escolar y laboral, así como también llevar a cabo de manera adecuada las tareas de cuidado familiar, lo que necesariamente se traducirá en mayores niveles educativos alcanzados, mayor productividad y, por ende, mayores ingresos (CEPAL, 2018b, pág. 28). No obstante, los débiles sistemas públicos de salud con los que cuenta la región no ofrecen una atención adecuada y de seguimiento a las necesidades y atenciones específicas que requieren las personas con discapacidad.

Por lo tanto, los hogares con discapacidad deben sumar gastos asociados a la salud, ya que el costo de vida aumenta según el nivel de severidad de la discapacidad.

En México se ha demostrado que aquellos hogares en donde había personas con limitaciones graves o moderadas gastaron un 97% más en atención ambulatoria de salud que los hogares sin personas con limitaciones. Esto concuerda con evidencia internacional que indica que las personas con discapacidad invierten el 15% del gasto total del hogar en pagar costos de salud, un 4% más que los hogares sin personas con discapacidad. (Ullmann y otros, 2021, pág. 19).

Como se ha expuesto a lo largo de este apartado, la relación entre pobreza y discapacidad es uno de los factores que subyace a la persistente exclusión de esta población (Ullmann y otros, 2021, pág. 18). Este escenario de desigualdad y pobreza también se ve reflejado en significativas brechas que existen entre las personas con discapacidad y aquellas sin discapacidad en distintas esferas, como el ámbito educativo y el trabajo, las cuales se acentúan cuando se asocian con otros ejes estructurantes de la desigualdad. Asimismo, se ha señalado el gran impacto negativo provocado por la pandemia de COVID-19 que produjo una crisis sanitaria, económica y social y afectó más aún a las personas con discapacidad, con lo que además se plantea a los gobiernos el reto de generar nuevas respuestas de los sistemas de protección social, con pertinencia, suficiencia y sostenibilidad, basadas en el enfoque de derechos con un universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2021a, pág. 42).

B. Barreras en el acceso a los sistemas de protección social

El marco legal internacional ha elaborado gradualmente normativas para el acompañamiento de medidas a favor del reconocimiento de los derechos humanos. En particular cuando se habla de protección social como un derecho, se invita a los países a promover el desarrollo de garantías que efectivamente promuevan la participación de las personas en la sociedad en igualdad de condiciones a nivel económico y social.

Concebir la protección social desde el enfoque de derechos permite vincularla a la lucha contra la desigualdad, lo que aporta a la reducción o eliminación de la posibilidad de no poder afrontar riesgos imprevistos, pero a su vez propicia el espacio para generar acciones que permitan la ejecución de estrategias focalizadas a empoderar a los grupos que están más expuestos a los riesgos y vulnerabilidades, lo que contribuye a la limitación de la reproducción del círculo de la pobreza y la desigualdad (Cecchini, 2019).

Particularmente, garantizar el derecho a la protección social para las personas con discapacidad resulta prioritario, ya que adoptar esta perspectiva permite garantizar la seguridad de sus ingresos, cubrir los gastos relacionados con la discapacidad y promover su participación en el mercado laboral y en la sociedad (OIT, 2021, pág. 153). Por ello, los países deberían establecer sistemas que ofrezcan medidas, acciones, herramientas e incentivos que realmente permitan la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad.

Sin embargo, América Latina y el Caribe es una región con altos índices de desigualdad, lo que obstaculiza el logro del desarrollo social inclusivo. Las pensiones no contributivas resultan clave para otorgar seguridad básica del ingreso a personas mayores o con discapacidad dado que compensan el corto alcance de las pensiones contributivas y ayudan a fortalecer los sistemas de protección social, fundamental en una región con elevados niveles de informalidad y un avanzado proceso de envejecimiento poblacional (CEPAL, 2019).

La pobreza, el desarrollo de políticas de corto plazo, la falta de datos y la invisibilidad de la realidad que experimentan las personas con discapacidad dibujan el debilitado sistema de protección que les brindan y se convierten en la principal barrera al acceso a la protección social. De acuerdo con la

OIT (2021a), esto se debe a que la manera en la que están estructurados los regímenes de protección social podría obstaculizar que las personas con discapacidad consigan un empleo.

El motivo de ello podría relacionarse con que los criterios de elegibilidad para acceder a las prestaciones por discapacidad se encuentran asociados a la incapacidad de trabajar, por lo que se generan límites al momento de acceder a ellas y, paralelamente, se construyen impedimentos para la búsqueda de empleo. Este panorama es poco alentador, ya que como consecuencia de las acciones implementadas se promueve la exclusión de las personas con discapacidad en los mercados de trabajo.

1. Limitaciones que parten del diseño de los sistemas de protección social

Indagando acerca de cómo se conciben los programas de protección social destinados a las personas con discapacidad y del origen de la "incapacidad de trabajar", que se plantea en el párrafo precedente, se halla un concepto que está detrás y que termina limitando su inclusión laboral: el modelo médico.

Básicamente, los programas generales y aquellos específicos, como las pensiones no contributivas, están diseñados desde el modelo médico que considera que las personas con discapacidad no pueden ser incluidas en el mercado laboral. Desde un marco legal no se concibe a esta población como un colectivo de sujetos productivos.

En este sentido, el Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022 señala:

"A pesar del cambio de paradigma pretendido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el énfasis en "no dejar a nadie atrás" de los ODS, las políticas de protección social que existen en muchos países siguen enmarcadas en gran medida en un paradigma que conceptualiza la discapacidad como incapacidad para trabajar asociada a la pobreza, en lugar de proporcionar un apoyo adecuado para facilitar la participación e inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad" (OIT, 2021, pág. 158).

Lo observado por la OIT significa que los programas y, específicamente, las prestaciones monetarias se encuentran sujetas a la situación de pobreza y a la determinación de una incapacidad para trabajar. Esto se traduce en la exclusión de la población con discapacidad toda vez que limita la posibilidad de trabajo desde la génesis de las prestaciones, ya que la capacidad de trabajar es lo opuesto al concepto de incapacidad que plantean tales programas.

Al mismo tiempo, la vinculación errónea entre discapacidad e incapacidad para trabajar genera un sistema de protección social que excluye aún más a las personas con discapacidad. Condicionar la protección social a la incapacidad para trabajar potencia un obstáculo que está asociado a una mirada estigmatizante sobre la persona con discapacidad, donde muchas veces son cautivas de un sistema que no evalúa sus necesidades particulares, limitando las oportunidades de empleo.

Con relación a esta asociación inadecuada que se afianza en las políticas y programas de protección social, principalmente haciendo foco en el caso de los países de América Latina y el Caribe, Smith Castro (2021) explica que algunas categorías del derecho laboral y previsional, como la incapacidad para el trabajo o la invalidez, se han equiparado con la condición de discapacidad, utilizándose indistintamente para describir situaciones diferentes, por lo que comprender a la discapacidad desde el déficit aporta a la concepción de que las personas con discapacidad no pueden insertarse en el mercado laboral y así sostenerse económicamente (pág. 280). De esta manera no solo se perpetúan estereotipos negativos asociados a la discapacidad, sino que además se propicia la exclusión laboral de esta población.

La evaluación de las categorías que menciona Smith Castro (2021) precisa desligarse de la incapacidad laboral, puesto que las personas con discapacidad ven vulnerado su derecho al trabajo (estipulado en el artículo 27 de la CDPD) en el momento en el que deben acreditarse como "incapaces de trabajar" para acceder a programas contributivos y no contributivos (pág. 285). En esta misma línea,

otros investigadores identifican diferencias entre el concepto de incapacidad para el trabajo y la discapacidad, destacando que “lo más importante es la obligación de proveer ajustes razonables, pues permite una verdadera inclusión” (Bregaglio y otros, 2016, pág. 308).

Pensar en ajustes razonables es un paso hacia adelante en materia de sistemas inclusivos de protección social, con medidas que se adecúen a cada situación particular, contemplando las necesidades y los gastos relacionados con la discapacidad. Así, las políticas y sistemas de protección social deben alejarse de los enfoques tradicionales de atención a la discapacidad y orientarse hacia enfoques más flexibles basados en derechos. Es fundamental que el diseño de los sistemas de pensiones incorpore explícitamente a las personas con discapacidad y que sus prestaciones sean compatibles con la actividad laboral. Se requiere combinar e implementar medidas adicionales (prestaciones monetarias y en especie) orientadas a la protección universal de los ingresos de las personas con discapacidad, incluyendo la cobertura de los gastos adicionales derivados de la discapacidad, independiente de su estatus laboral.

Más allá de las concepciones y cuestiones terminológicas, en la Declaración Conjunta “Hacia un sistema de protección social inclusivo que apoye la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad” (OIT/IDA, 2019), se sostiene que debe hacerse hincapié en la inclusión efectiva al trabajo de las personas con discapacidad, con un modelo de sistema de protección social que contemple el entorno laboral y social de la persona y que ajuste sus mecanismos para dar respuestas que funcionen en la práctica.

En la Declaración Conjunta se sostiene que la participación e inclusión plena y efectiva también implica alejarse de un enfoque de incapacidad para trabajar para centrarse en las barreras y los requisitos de apoyo como base para la elegibilidad, así como desagregar el apoyo a los ingresos y el apoyo relacionado con la discapacidad (OIT/IDA, 2019, pág. 9). Siguiendo este enfoque, cuando una persona con discapacidad tiene un empleo remunerado es posible que ya no necesite apoyo a los ingresos, pero podría seguir recibiendo las prestaciones necesarias, en efectivo y en especie, para cubrir los costos relacionados con la discapacidad, incluidos los asociados con su participación en el trabajo remunerado.

Este encauzamiento de los sistemas de protección social para las personas con discapacidad que promueve la participación económica y reduce los riesgos de pobreza requeriría una mayor flexibilidad para permitir el reingreso en los programas de apoyo a los ingresos. De esta manera, se reducirían los desincentivos para que las personas con discapacidad aprovechen las oportunidades económicas por temor a perder ingresos esenciales (OIT/IDA, 2019, pág. 10).

Distintos países con altos ingresos reformaron sus sistemas de protección social, adoptando enfoques más flexibles que permiten proteger los ingresos de las personas con discapacidad aun cuando trabajen, dado los gastos asociados a su discapacidad que no tienen otras personas. Al mismo tiempo, mantienen y combinan regímenes generales y específicos para las personas con discapacidad, con prestaciones monetarias y en especie, diseñados de forma tal que permiten la compatibilidad con el trabajo y con otras prestaciones de apoyo a los ingresos (OIT, 2021, pág. 152). No obstante, todavía son muchos los países en los que las transferencias monetarias a las que tienen acceso las personas con discapacidad son incompatibles con la actividad laboral.

En el mundo son muy pocos los países que ofrecen prestaciones por discapacidad que sean universales y totalmente compatibles con el trabajo, como es el caso de Fiji, Georgia, Mauricio, Namibia y Tailandia, entre otros (OIT, 2021, pág. 158).

Las transferencias monetarias, tanto contributivas como no contributivas, pueden resultar centrales para combatir las barreras que enfrentan las personas con discapacidad y sus familias. Este tipo de programas permite garantizar un ingreso seguro y facilita el acceso a servicios sociales como educación, salud, trabajo y transporte público, así como servicios de apoyo y los gastos relacionados con la discapacidad (Ullmann y otros, 2021, pág. 7).

En consecuencia, es fundamental una revisión de los marcos normativos de los sistemas de protección social, adoptando un enfoque de la discapacidad basado en los derechos, para que las políticas y programas de protección social contribuyan de manera efectiva a garantizar el empoderamiento, la participación y la inclusión de las personas con discapacidad.

2. Reconocimiento de necesidades relacionadas con la discapacidad

Al momento de ahondar en las particularidades que adoptan los sistemas de protección social en la región, uno de los puntos a analizar es el reconocimiento de las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Este asunto se encuentra en línea con la necesidad de reconocer las diferencias entre las distintas poblaciones o las características específicas de los grupos más expuestos a situaciones de vulnerabilidad, entendiendo que estas diferencias precisan distintos tipos de políticas públicas (Martínez Ríos, 2011).

Para comprender si efectivamente se reconocen las necesidades particulares de las personas con discapacidad, deben analizarse las políticas públicas y los instrumentos que los países ponen a disposición de esta población. Si bien en el último siglo la región de América Latina y el Caribe ha combinado programas contributivos y no contributivos, los regímenes semicontributivos y no contributivos se tornaron un instrumento clave (OIT, 2021, pág. 21).

Uno de los regímenes no contributivos ampliamente extendido a nivel regional son las denominadas *pensiones no contributivas*, que consisten en “transferencias monetarias que el Estado proporciona principalmente a las personas mayores o con discapacidad que no han tenido un trabajo formal ni realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral” (CEPAL, 2018a, pág. 70). Las pensiones no contributivas son un tema ampliamente desarrollado y considerado en las políticas públicas de América Latina y el Caribe. De hecho, la historia de las pensiones no contributivas en la región tiene más de 100 años. Al respecto, Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002) señalan que el primer sistema de pensiones no contributivo de América Latina fue creado en el Uruguay en el año 1919, al que seguiría el de la Argentina en 1948, y luego llegarían el de Brasil (1971), Costa Rica (1974) y Chile (1975).

Sin embargo, aunque la CEPAL (2018) advierte que el número de países de la región con sistemas de pensiones no contributivos pasó de un 8% a un 26% entre 1990 y 2016 (pág. 70), en muchos casos, las estadísticas de los países no permiten distinguir los motivos por los que se otorgan, por lo que se incluyen en las mismas estadísticas a las personas mayores, a niñas, niños y adolescentes huérfanos y a las personas con discapacidad, entre otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo, de acuerdo con lo relevado por la CEPAL (2018), las dos pensiones no contributivas con mayor cobertura en la región son la *Previdência Rural* (Previsión Rural) y el *Benefício de Prestação Continuada* ('Beneficio de Prestación Continuada') del Brasil, que juntas representan transferencias a 11 millones de personas mayores y con discapacidad. En este y tantos otros ejemplos, aunque en el otorgamiento de pensiones se contempla la situación de vulnerabilidad, no se consideran los distintos tipos de necesidades (Martínez Ríos, 2011).

Esta falta de especificidad, en la que, siguiendo a Ocampo y Gómez Arteaga (2017), “los datos disponibles no permiten medir la protección relacionada con las personas con discapacidad” (pág. 13), también se puede encontrar en las evaluaciones que se realizan para determinar si una persona con discapacidad puede acceder a las prestaciones específicas que brindan los sistemas de protección social.

Así, de acuerdo con la OIT (2021a), en muchos países, dichas evaluaciones “todavía siguen un modelo médico que se centra únicamente en las deficiencias de las personas” (pág. 160). Al no contemplar las necesidades específicas de apoyo y las barreras existentes en cada situación en particular, se cuenta con poca información a la hora de estimar los gastos relacionados con la discapacidad. Ciertos factores complejizan la cuantificación de estos costos, como las variaciones en las

definiciones de discapacidad en las diversas disciplinas y fuentes de información, la falta de información sobre los costos de los distintos aspectos que implican vivir con una discapacidad y la inexistencia de un consenso acerca de su medición (Ullmann y otros, 2021, pág. 19).

De acuerdo con la Encuesta de Seguridad Social (SSI) realizada por la OIT en 2021, en América Latina y el Caribe, el 57,7% de las personas con discapacidad severa recibe una cobertura efectiva de protección social. Aunque este porcentaje es mayor al porcentaje mundial de personas con discapacidad grave que reciben una prestación por discapacidad, que es del 33,5%, (OIT, 2021) igualmente significa que más del 40% de las personas con mayor grado de discapacidad en la región se encuentran excluidas de cobertura, debiendo afrontar sin apoyo estatal los costos asociados.

Otra problemática que enfrentan las personas con discapacidad en la región es la falta de accesibilidad en el transporte público, el cual muchas veces limita su autonomía. Son pocas las opciones de transporte público accesible, dado que la mayoría de los países no cumple con los estándares necesarios. En aquellos casos donde existen estas opciones, suelen ser poco confiables, ya sea por baja frecuencia, cobertura limitada o restricciones en el servicio. O incluso, choferes poco entrenados en el tema, que no se detienen o no saben utilizar las funciones de accesibilidad del vehículo (García Mora y otros, 2021, pág. 103). Esto podría llevar a que las personas con discapacidad deban recurrir a servicios privados de transporte de manera continua, con los mayores costos que esto implica.

Los sistemas de protección social no ofrecen ni cubren muchos de los bienes y servicios relacionados con los gastos adicionales por discapacidad (OIT, 2021). Reconocer las necesidades que presentan las personas con discapacidad implica diferenciar su particularidad de la de otros grupos para evitar barreras a la inclusión en todos los niveles. Por este motivo, es necesario replantear las políticas públicas de protección social, ya que establecer las acciones desde una perspectiva general atenta contra la diferenciación de las situaciones particulares, las cuales muchas veces se encuentran combinadas con otras.

3. Falta de accesibilidad en los sistemas de protección social

Los obstáculos que se le presentan a los grupos que viven en situación de vulnerabilidad al momento de acceder a los sistemas de protección social son muchos, y si se focaliza la mirada en las personas con discapacidad, se duplican “como consecuencia de la dificultad de acceso al transporte, las instalaciones, los portales en línea y los métodos de pago, así como de las actitudes negativas” (OIT, 2021). Es así que entre las barreras más comunes se puede evidenciar la distancia física, la ausencia de información adecuada a las particularidades de cada grupo y los procedimientos administrativos complejos, como también la falta de autonomía financiera.

Son numerosas las ocasiones en las cuales las personas con discapacidad no pueden acceder a las prestaciones de los sistemas de protección social por falta de accesibilidad en las instalaciones y en la información. La pandemia dejó en evidencia la necesidad de garantizar información accesible sobre vacunas y campañas de prevención que tengan en cuenta los distintos tipos de discapacidad, así como también la importancia de realizar las modificaciones y los ajustes razonables necesarios para que los centros de vacunación sean accesibles (CEPAL, 2022a, pág. 111).

Al respecto, la invisibilidad de las personas con discapacidad no presupone su inexistencia, por lo que es necesario facilitar el acceso y la comprensión de toda documentación que se relacione con programas, recursos y servicios destinados a garantizar un nivel básico de bienestar (Huete García, 2019, pág. 37). Frente a ello, resulta prioritario que los países tomen medidas para garantizar lo estipulado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre las cuales se encuentre la concientización del personal, el relevamiento de datos desglosados en torno a la discapacidad, la generación de disposiciones de no discriminación y accesibilidad y la revisión de los procedimientos operativos para el acceso a las prestaciones.

Esta necesidad de promover acciones que permitan asegurar un acceso efectivo y una mayor cobertura a las personas con discapacidad debe encauzarse con la participación de las personas con discapacidad en las fases de reflexión, debate, diseño y evaluación de los programas que se implementan, ya que los Estados no consultan sistemáticamente a las personas con discapacidad y, cuando lo hacen “se limitan a los programas específicos sobre discapacidad (y no abordan las políticas o estrategias generales en materia de protección social) o se realizan únicamente a nivel central” (Universidad Nacional de la Plata, 2017, pág. 25). De este modo, no son contempladas las diversas discapacidades, centralizando la mirada en grupos generales y perdiendo así la particularidad de cada grupo, lo que lleva a que muchas de las necesidades que se le presentan a ciertos grupos de personas con discapacidad no se encuentren contempladas.

Esta situación se complejiza cuando se buscan datos específicos sobre las personas con discapacidad. Huete García (2019) expone la necesidad de consolidar sistemas de detección, certificación y registro para el despliegue y generación de programas de protección social en paralelo con la producción de información y estadísticas sobre la magnitud y las características de la población con discapacidad (pág. 48). La multiplicidad de criterios estadísticos, tipo de preguntas, fuentes y los cambios en el enfoque conceptual de la discapacidad ocurridos en las últimas décadas son algunos de los factores que dificultan la recolección de datos sobre la situación en la que se encuentra esta población (CEPAL, 2019, pág. 1).

Diversas herramientas del Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad permitieron establecer una serie de criterios internacionales para recolectar datos y generar preguntas para su aplicación en censos nacionales y encuestas. Esta serie se encuentra abocada a la exploración de las barreras o restricciones de una persona en seis ámbitos centrales: ver, oír, caminar, cognición, autocuidado y comunicación (García Mora y otros, 2021). Si bien su incorporación posibilitó un avance general en la región, aún persisten desafíos en el alcance de las operaciones estadísticas² y en el uso de la información disponible, así como en la explotación de los registros administrativos como fuentes de información de calidad (Bascones, Madrid y Jiménez, 2022).

Además del Grupo de Washington, la CEPAL (2021b) considera pertinente que la recolección de datos se realice siguiendo la metodología recomendada a nivel global como las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Dichas recomendaciones, además de presentar un desglose según discapacidad, deben verse reflejadas en los distintos relevamientos, tanto en las encuestas y registros administrativos específicos de discapacidad como en los relevamientos generales de población y vivienda (pág. 33). De esta manera se facilita la tarea de diseñar políticas de protección social para las personas con discapacidad.

De acuerdo a los informes desarrollados por la OIT (2021a), es necesario que los países incorporen a lo largo de todo el ciclo de elaboración y reformulación de políticas y programas la participación directa de las personas con discapacidad, a partir de los órganos que las representen. Esto se debe no solo a que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el párrafo 3, r), de la Recomendación núm. 202 de la OIT así lo requieren, sino además porque permite asegurar que las políticas diseñadas sean eficaces y satisfagan las necesidades de los beneficiarios (pág. 159).

En este sentido, es importante resaltar la urgente necesidad de que los países consideren a las organizaciones de personas con discapacidad como un actor clave en la confección y/o modificación de políticas y programas para sentar las bases que permitan alcanzar gradualmente un sistema de protección social de carácter universal.

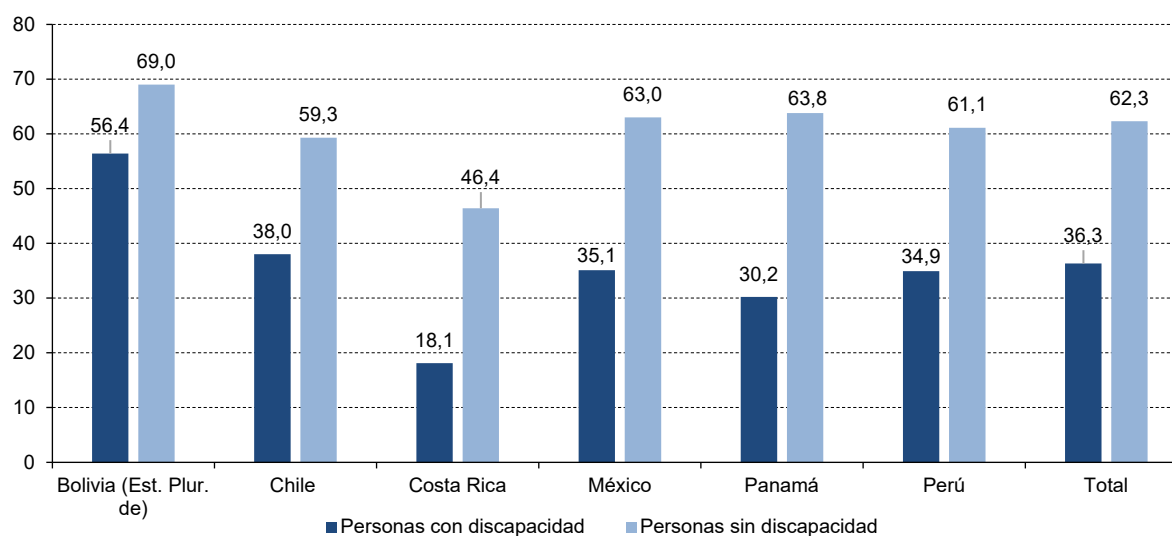
² Los autores entienden por “operación estadística” el conjunto de actividades, incluidas las preparatorias, que conducen a la obtención y/o difusión de resultados estadísticos sobre un determinado sector, tema o territorio (Bascones, Madrid y Jiménez, 2022, pág. 5).

C. Barreras laborales: empleo e informalidad

La inclusión de las personas con discapacidad en espacios laborales resulta fundamental para el reconocimiento de igualdades y oportunidades, pero lamentablemente en América Latina y el Caribe las personas con discapacidad se encuentran en gran medida fuera del mercado laboral. Es así que los datos indican que previo a la pandemia las tasas de desempleo eran más altas entre las personas con discapacidad, además de tener más probabilidades de no ser económicamente activas en comparación con las personas que no tenían una discapacidad. En el caso de que sí tuvieran empleo, lo más probable era que se tratara de trabajos informales, inestables y mal remunerados (CEPAL, 2021a, pág. 115).

En el gráfico 6 se muestra el porcentaje de población empleada (de 15 años o más), según situación de discapacidad, en seis países de América Latina. En él se advierte que la tasa de empleo de las personas con discapacidad es más baja que las personas sin discapacidad presentando una brecha promedio del 26%. La brecha más baja se da en el Estado Plurinacional de Bolivia, que tiene las tasas de empleo más altas de los países relevados en ambos casos. La mayor disparidad entre ambas tasas aparece en Panamá, donde la tasa de empleo entre las personas sin discapacidad es cercana al promedio regional presentado pero la diferencia con la tasa de empleo en personas con discapacidad es del 33,6%. Costa Rica es otro caso de una brecha pronunciada: mientras que el 46,4% de las personas sin discapacidad se encuentra empleada, en el caso de las personas con discapacidad el valor es solamente del 18,1%. México posee una tasa de empleo del 63% en el caso de personas sin discapacidad, valor que desciende al 35,1% en el caso de personas con discapacidad. Una situación similar es la del Perú, en donde la tasa entre las personas sin discapacidad es del 61,1% pero llega al 34,9% en el caso de las personas con discapacidad. Por último, Chile posee menores tasas de empleabilidad entre las personas sin discapacidad (59,3%) y un valor cercano al promedio entre las personas con discapacidad (38%), lo que resulta en una brecha menos pronunciada si se la compara con la de otros países relevados (21,3%).

Gráfico 6
América Latina (6 países): población empleada según situación de discapacidad (población de 15 años o más), 2017-2020
(En porcentajes)



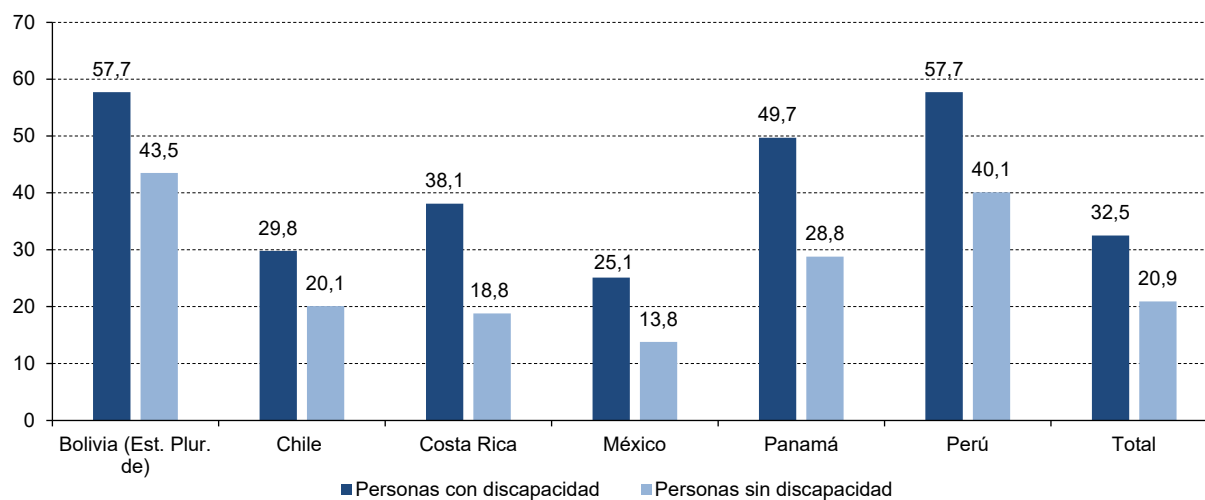
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos procesados por la CEPAL en las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia (2019), Chile (2017), Costa Rica (2020), México (2020), Panamá (2019) y el Perú (2020).

Desde el Banco Mundial (García Mora y otros, 2021) se realizaron estimaciones del estatus de empleo (promedio ponderado) entre personas entre 18 y 59 años con y sin discapacidad, en América Latina y el Caribe, tomando datos oficiales del Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá y el Uruguay. En la comparación descubrieron que las tasas de inactividad de las personas con discapacidad en edad laboral son 20% más altas que las de las personas sin discapacidad. Y estas se vuelven más pronunciadas cuando la discapacidad se da en mujeres y según la condición étnico-racial de las personas (García Mora y otros, 2021, pág. 147).

Con estos datos se puede inferir que la inactividad representa una de las barreras principales para la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Existen diversas barreras y obstáculos que impiden que muchas personas con discapacidad entren a la fuerza laboral. Entre ellas pueden mencionarse la exclusión de la educación formal y capacitación analizadas anteriormente (que impide que se adquieran las habilidades necesarias o solicitadas por los empleadores), las barreras en el entorno (interrupción de la cadena de accesibilidad desde el hogar hasta el lugar de trabajo), la falta de ajustes razonables en el lugar y en los puestos de trabajo y las barreras actitudinales, como la discriminación y prejuicios de los empleadores y trabajadores.

Por otro lado, conforme los datos que surgen sobre la base de encuestas de hogares, en los seis países de América Latina analizados en el gráfico 5, el trabajo por cuenta propia es más alto entre las personas con discapacidad que entre las personas sin discapacidad en todos los países considerados. Los países con mayor proporción de trabajadores por cuenta propia entre personas con discapacidad son el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú (ambos con un 57,7%) que se contraponen a los valores de este mismo indicador, pero entre las personas sin discapacidad, que ronda el 43,5% en el primer y 40,1% en el segundo. La mayor brecha se presenta en Panamá: el 49,7% de las personas con discapacidad empleadas lo hace por cuenta propia mientras que entre las personas sin discapacidad la cifra es del 28,8%, lo que resulta en una brecha del 20,9%. En Costa Rica, el 38,1% de las personas con discapacidad trabajan por su cuenta y este valor desciende al 18,8% en el caso de las personas sin discapacidad. México presenta el valor más bajo de este tipo de empleo entre las personas con discapacidad (25,1%) y desciende aún más entre las personas sin discapacidad (13,8%).

Gráfico 7
América Latina (6 países): población empleada que trabaja por cuenta propia, según situación de discapacidad
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia (2019), Chile (2017), Costa Rica (2020), México (2020), Panamá (2019) y el Perú (2020).

Si bien no hay datos sistemáticos disponibles sobre la pérdida de empleo y de ingresos de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe como consecuencia de la pandemia, las condiciones laborales previas permiten suponer un gran impacto negativo. Ejemplo de ello es el 39% de pérdida de ingresos entre la población con discapacidad en el Paraguay, de acuerdo con datos de la OIT (2020) y el hecho que más de 2700 personas con discapacidad hayan sido desvinculadas laboralmente como efecto de la pandemia en el Ecuador, de acuerdo con el seguimiento que realiza el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Meresman y Ullmann, 2020, pág. 40).

Según datos de la OIT, la fuerte contracción económica en la región generó el cierre definitivo de un gran número de empresas, en su mayoría pequeñas y medianas, que dejó desempleadas a 26 millones de personas aproximadamente. El panorama laboral y social resulta preocupante: la crisis dejó en evidencia la estrecha vinculación entre la informalidad y la desigualdad característica de la región. El débil crecimiento del empleo que se registró a mediados de 2020 estaba encabezado por ocupaciones precarias informales y de bajos ingresos medios, sumado a que no se esperaba que la actividad se recuperara a los niveles previos a la pandemia sino hasta 2022 o 2023. Además, existía un riesgo latente de que hubiera una migración creciente desde puestos formales a informales, lo que contribuyó a un proceso de informalización laboral (Maurizio, 2021, pág. 48).

La informalidad laboral, además de no permitir o dificultar que las personas con discapacidad tengan un ingreso estable y digno, impide que puedan acceder a las prestaciones de los sistemas de protección social contributivos, entre los que se encuentran las prestaciones por desempleo, las licencias de maternidad o por enfermedad, las pensiones asociadas a la jubilación laboral y a la invalidez y la prevención de riesgos laborales, entre otros. Asimismo, en los espacios informales se observa una tendencia de menor acceso a ajustes razonables en los lugares de trabajo, lo que aumenta el riesgo de sufrir accidentes laborales (García Mora y otros, 2021, pág. 11).

La pandemia de COVID-19 afectó en forma negativa la inclusión laboral de las personas con discapacidad, toda vez que ya tenían un vínculo débil con el mercado laboral y una participación importante en el sector de servicios y en el empleo informal, ámbitos particularmente afectados por la crisis generada por la pandemia (Meresman y Ullmann, 2020).

La informalidad laboral es uno de los principales problemas estructurales en América Latina y el Caribe, lo que vuelve una tarea imperiosa alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°8, que promueve el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Un trabajo decente implica la oportunidad de un ingreso justo, en un ambiente seguro y con protección social para las familias, además de otorgar a los individuos igualdad de oportunidades, libertad de expresión y la posibilidad de desarrollarse personalmente (OIT, 2007).

1. Barreras al trabajo formal

Una barrera que impacta en las tasas de inactividad laboral de las personas con discapacidad es el desincentivo a la formalidad. Aunque existen autores que sostienen que la evidencia global muestra que las transferencias monetarias, incluyendo las pensiones por discapacidad, rara vez disminuyen los incentivos para buscar empleo (Baird, McKenzie y Özler, 2018), en muchos aspectos, la realidad de América Latina y el Caribe no puede ser comparada con el resto del mundo, sino que debe considerarse desde su propia particularidad.

En algunos países de la región, los criterios de elegibilidad para otorgar prestaciones sociales pueden disuadir a los potenciales destinatarios a ingresar al trabajo formal. Al respecto, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, observó en la Asamblea General del 17 de diciembre del año 2012:

El riesgo de perder las prestaciones sociales si aceptan un empleo en el sector formal parece ser un importante factor disuasorio para las personas con discapacidad a la hora de incorporarse al mercado de trabajo, lo que agrava su ya difícil situación laboral. De hecho, las disposiciones en materia de seguridad social en sí mismas pueden convertirse en una "trampa de las prestaciones" que dé lugar a una escasa presencia en la fuerza de trabajo (ONU, 2012, pág. 16).

El desincentivo a la formalidad es un problema recurrente en la región, donde las pensiones no contributivas son muchas veces incompatibles con el empleo formal. Esto no solo promueve la informalidad laboral, sino que invisibiliza la situación de las personas con discapacidad dado que tienen gastos adicionales derivados de su discapacidad que requieren ser contemplados por los sistemas de protección social. Esta situación se agrava cuando la pensión también genera el acceso a la cobertura de salud. Al respecto, Huete García (2019), afirma que los programas de transferencias de dinero pueden tener un resultado desmotivador para la activación laboral y formativa de las personas con discapacidad. Esta situación se daría por el temor a perder las prestaciones que se obtienen, aunque estas no representen una suma importante (pág. 35). Ocurre que, en contextos de inestabilidad económica, como puede ser el caso de varios países de América Latina y el Caribe, las prestaciones suelen ser precarias, pero también lo es el sistema laboral. La incertidumbre ocasiona temor a perder las prestaciones sociales porque tampoco existe solidez económica que permita garantizar ingresos esenciales.

En otros casos las transferencias se limitan, por ejemplo, cuando la remuneración laboral supera un determinado monto. Esto ocurre, por ejemplo, en el Uruguay, con la pensión no contributiva por invalidez, donde se permite que la persona destinataria tenga ingresos por actividad, siempre que no superen el valor equivalente al monto de tres pensiones, el que se considerará compatible con el cobro de la prestación, tal como establece el artículo 2 de la Reglamentación de Pensión a la Vejez e Invalidez³.

Considerando el desincentivo al trabajo formal como punto primordial es preciso volver compatibles la actividad laboral con la recepción de prestaciones por discapacidad (Huete García, 2019, pág. 38). En este sentido, teniendo en cuenta que las políticas de protección social que existen en muchos países de la región siguen enmarcadas en un paradigma que conceptualiza la discapacidad como incapacidad de trabajar asociada a la pobreza (OIT, 2021), a continuación, se mencionan algunos ejemplos de distintos países de América Latina y el Caribe.

En la Argentina se otorga una pensión no contributiva por invalidez. Para acceder a la prestación se establece, entre otros requisitos, contar con una disminución de la capacidad laborativa del 76% o más (Decreto 432/97)⁴.

En Barbados y en Belice la prestación por discapacidad se reduce únicamente a la invalidez, por lo que las personas solo pueden percibir una pensión si no pueden trabajar, conforme lo dispuesto en el art. 21, inc., d, del National Insurance and Social Security Act de 1996 en Barbados y el Social Security Act, capítulo 44 en Belice.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley N° 977/2007, se otorgan bonos solo a personas con discapacidad grave y muy grave, exceptuándose el pago del bono mensual a las personas que ya se encuentren empleadas. Si bien en este caso la prestación no está condicionada a la invalidez, no es compatible con la actividad laboral.

³ RD 4-19/2013 Reglamentación de Pensión a la Vejez e Invalidez. Art. 2 (2013). Disponible [en línea] https://www.bps.gub.uy/bps/file/6143/2/4-19-2013-nuevo_reglamento_pv-pi.pdf.

⁴ Decreto 432/97: Este requisito se probará mediante certificación expedida por servicio médico de establecimiento sanitario oficial, en el que deberá indicarse la clase y grado de incapacidad. Dicha certificación podrá ser revisada y/o actualizada toda vez que la autoridad de aplicación lo crea conveniente. (Anexo I, art. 1 inc. b).

En el Brasil se otorga una pensión de carácter asistencial para personas con discapacidad de bajos recursos (Ley N° 8742, de diciembre de 1993), donde la prestación económica es de un salario mínimo mensual. Sin embargo, según el artículo 21-a, la prestación no se otorga si la persona con discapacidad realiza una actividad remunerada, excepto como aprendiz.

En Colombia se otorga un subsidio económico a las personas con discapacidad en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. En el art 9 del decreto 1355/2008 se establece que se perderá la prestación si la persona percibe una pensión u otra clase de renta, o subsidio.

En esta misma línea, Costa Rica otorga una pensión a las personas con discapacidad permanente que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, tal como establece en su artículo 1º la Ley N° 7636 de 1996. Si la persona realiza un trabajo cuyo salario es suficiente como para no ser considerado en situación de pobreza, pierde el beneficio.

En el Ecuador, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, previa la selección y el cumplimiento de los requisitos y el proceso correspondiente, otorga pensiones a las personas con discapacidad que se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema, determinada en el Registro Social y conforme a la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD), Art. 87, Decreto Ejecutivo Nro. 804. Asimismo, la Ley de Seguro Social N° 55 establece que la protección contra la contingencia de discapacidad se cumplirá a través del seguro de invalidez (art. 3). También se brinda una prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez (art 165, inc. f). En ambos casos la prestación está sujeta a la invalidez.

En el caso de Nicaragua, las pensiones que otorga su sistema de protección social son pensiones por invalidez con el requisito de al menos un 50% de incapacidad laboral de acuerdo con la Ley de Seguridad Social N° 539 del año 2005. Sin embargo, en el Reglamento a la Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2014, se estableció que no se suspenderán ni cancelarán las prestaciones otorgadas incluso si la persona con discapacidad se ha insertado laboralmente.

Finalmente, en Chile está permitido trabajar y percibir la pensión no contributiva por invalidez. Mediante la Ley N° 21.419 se derogó el artículo 22 de la Ley N° 20.255 que regulaba la disminución de la pensión en caso de que el salario de la persona con discapacidad superara determinados montos regulados por la ley. De esta forma, la modificación incentiva el empleo de las personas pensionadas por invalidez, toda vez que el monto del beneficio no es condicional a encontrarse trabajando. Podría considerarse que es un sistema equitativo dado que compatibiliza protección social y trabajo.

Con estos ejemplos es posible observar que, a pesar de otorgar pensiones o prestaciones para las personas con discapacidad, existe una situación generalizada en América Latina y el Caribe donde el diseño de las políticas de protección social no siempre contempla la relación entre discapacidad y trabajo. Mientras algunos países hacen un aporte significativo desde su marco legal en materia de protección social, otros aún mantienen el marco normativo previo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incidiendo negativamente en las oportunidades de empleo de esta población.

A lo expuesto se suman las restricciones en la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que limitan sus posibilidades de trabajar. Según estimaciones del Banco Mundial, a las personas con discapacidad psicosocial se les niega la capacidad jurídica en más de la mitad de los países de la región (García Mora y otros, 2021, pág. 22), lo cual tiene importantes repercusiones en su participación en los espacios sociales, económicos y políticos. En un nivel básico, entre estas limitaciones se incluye impedir que la persona abra una cuenta bancaria y firme contratos, lo que podría restringir su desempeño en el ámbito laboral y las oportunidades económicas.

En un escenario donde la inclusión es difícil desde todos los aspectos, el desincentivo al trabajo formal no solo perjudica a los países desde un punto de vista productivo, sino que además tiene un fuerte impacto negativo en su desarrollo social inclusivo y sostenible.

2. Obstáculos a la inclusión laboral

Más allá del desincentivo a la formalidad que se trató de manera precedente, y a pesar de todo el trabajo que se emprende desde la agenda global y desde los ODS de las Naciones Unidas, las personas con discapacidad habitualmente encuentran obstáculos al momento de intentar acceder al ámbito laboral. Si bien en la última década se han implementado diversos programas para vincular empleadores con potenciales empleados (incluyendo opciones de autoempleo, colaboraciones directas con los empleadores y asistencia en la búsqueda de trabajo), un punto débil de estos programas es que las evaluaciones de su impacto son escasas y no logran adaptarse a escalas mayores (García Mora y otros, 2021, pág. 16).

La escalabilidad de las experiencias existentes se constituye, en este sentido, en un obstáculo a la inclusión laboral, dado que no pueden generalizarse a toda la población destinataria. Los programas suelen ser pruebas piloto en bucle, con un alcance sumamente acotado y, a falta de instancias evaluativas, no evolucionan y no se conciben en términos de impacto. La inclusión de las personas con discapacidad debe ser un proceso que crece a partir de sus propios logros y que se construye a través de su propia experiencia, gracias al intercambio horizontal de lecciones aprendidas que consideren su participación activa. Es por esto que la identificación de buenas prácticas en el marco de estos programas resulta fundamental, dado que permiten analizar el alcance de acciones específicas y el camino que ha llevado a esos resultados. Además, la sistematización de estas prácticas permite planificar y presupuestar actividades y recursos y mejorar los programas continuamente (Alvarado y Meresman, 2021).

Un estudio llevado adelante por la OIT develó que existe una “fuerza de trabajo potencial” en personas que desean trabajar, pero determinadas condiciones generan que en el momento presente se encuentren inactivas. Consideradas entre esta fuerza laboral se encuentran las personas con discapacidad laboralmente inactivas, que podrían trabajar, pero no lo están haciendo. Entre otras cosas, la investigación reveló que en la Argentina el 14% de las personas inactivas con discapacidad (de 14 años o más) no se encontraba buscando trabajo dado que consideraba que su discapacidad sería un impedimento para su potencial contratación. Un 2,8% sí lo había buscado, pero desistió luego de una búsqueda no exitosa. Por último, un 1,3% mencionó entre los obstáculos al momento de tomar un trabajo la accesibilidad en edificios y transportes (García Mora y otros, 2021, pág. 149).

Los obstáculos parecen no limitarse a esos resultados. Respecto a Guatemala se conoció que el 14% de las personas con discapacidad que deseaban trabajar no lo hacían debido a que sus familias y empleadores no se lo permitían. En Chile, el 42,5% de las personas con discapacidad afirmó estar dispuesta a volver a la fuerza laboral. Esto revelaría que las altas tasas de inactividad entre las personas con discapacidad se vinculan a las barreras invisibles en la búsqueda de trabajo y la falta de accesibilidad (García Mora y otros, 2021, pág. 149).

Ante la realidad tan desigual a la que se enfrentan las personas con discapacidad en el plano laboral, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha pronunciado al respecto en la Asamblea General del 17 de diciembre del año 2012. Los países miembros se propusieron indagar acerca de los principales obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para su inclusión laboral, considerando las barreras presentes en todo el ciclo que ello implica, esto es, desde los procesos de búsqueda de empleo, de capacitación y de inclusión al lugar del trabajo.

Encontraron que muchos de los obstáculos se asocian a una mirada estigmatizante o negativa acerca de las personas con discapacidad, con estereotipos fuertemente enraizados en la sociedad que provocan una falta de interés no solo de la población en general, sino también de las empresas que los contratan y, más grave aún, de los gobiernos que deben ocuparse de su protección (ONU, 2012, pág. 4). Las personas con discapacidad suelen ser marginadas y esto ocurre principalmente por la falta de información sobre ellas, lo que genera actitudes negativas y, en el ámbito laboral, ocasiona que no se las considere “aptas” para el trabajo (pág. 18).

En el mismo estudio se destaca como uno de los obstáculos relevados la falta de acceso a la educación o formación profesional en las competencias demandadas por el mercado de trabajo (pág. 4). Esta limitación se asocia a la ausencia de un sistema de enseñanza que permita una perspectiva inclusiva, estableciendo como obstáculos principales: el acceso a currículas y recursos didácticos adaptados, la ausencia de capacitaciones a la comunidad educativa a fin de contrarrestar el desconocimiento y la falta de medidas de apoyo con el objeto de concientizar sobre las necesidades específicas de las personas con discapacidad. A lo anterior se suma la ausencia de estructuras arquitectónicas accesibles en los establecimientos educativos y de formación.

Según un informe de la UNESCO sobre inclusión y Educación (UNESCO, 2020), a pesar de diversos avances en estas dos áreas, en promedio las leyes del 25% de los países del mundo determinan espacios separados para la enseñanza de alumnos con discapacidad, cifra que alcanza el 40% en América Latina y el Caribe. El 10% de los países optan por leyes que contemplen la integración y un 17% por la inclusión. El resto de los países combina leyes que contemplan la segregación e integración de manera combinada (UNESCO, 2020, pág. 9).

En los casos en que las personas con discapacidad pueden acceder a una formación, es frecuente que esta se aleje de lo que verdaderamente necesitan para conseguir empleo. Esto se debe a que estas capacitaciones se dictan en lugares poco accesibles y tratan sobre actividades con limitada salida laboral y basadas en las bajas expectativas sobre lo que pueden hacer esas personas. Como consecuencia, las personas con discapacidad se forman durante muchos años pero sin ninguna o muy bajas perspectivas de incorporarse al mercado laboral abierto (ONU, 2012, pág. 13).

Más allá de su formación, una persona con discapacidad en búsqueda activa de trabajo enfrenta obstáculos constantemente. Además de lidiar con una mirada estereotipada, se encuentra con barreras más tangibles: las barreras físicas, como la accesibilidad a los lugares de trabajo o el uso de los medios públicos de transporte. Estas barreras se convierten en una buena excusa para no emplearlas a pesar de no ser justificativo suficiente (ONU, 2012, pág. 9). Las barreras físicas muchas veces justifican las barreras sociales. En medio de ellas, las oportunidades de las personas con discapacidad se vuelven escasas.

También está presente la idea de que ajustar el lugar de trabajo para emplear a personas con discapacidad motriz es sumamente costoso, lo que lleva a los empleadores a no considerar siquiera la posibilidad de hacerlo. Sin embargo, muchas personas con discapacidad no necesitan ajustes de gran envergadura, incluso pueden realizarse a un costo mínimo o nulo (ONU, 2012, pág. 10). En este sentido, entre los obstáculos con que se encuentran las personas con discapacidad para acceder o conservar un trabajo, se halla la necesidad de desmitificar algunas concepciones erradas acerca de lo que la discapacidad verdaderamente implica.

Por otro lado, las personas con discapacidad que logran conseguir y mantener un empleo muchas veces se encuentran fuera de las negociaciones laborales, con escasa o nula participación en sindicatos. Pareciera que estos no representarían los derechos con una visión abarcadora, sino limitada a los trabajadores sin discapacidad, para los que el ejercicio de los derechos se simplifica al no tener que lidiar con los obstáculos que en este apartado se mencionan. Las Naciones Unidas se han pronunciado sobre ello, indicando que “los intereses de los trabajadores con discapacidad también deberían estar representados en la negociación colectiva y otras negociaciones en materia de empleo” (ONU, 2012, pág. 16).

Visibilizar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad es primordial para lograr una inclusión laboral satisfactoria y con condiciones de trabajo decente que permitan una igualdad de oportunidades. Se necesita entender lo que atraviesan las personas con discapacidad en cada instancia del proceso de búsqueda de trabajo y en el día a día de su lugar de trabajo para aquellas que lo tienen, puesto que incluso las personas que se encuentran empleadas constantemente enfrentan barreras.

III. Políticas y programas orientados a la protección social en el ámbito laboral para las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe

A pesar de los esfuerzos que los países de la región han realizado en términos de legislación para la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, mediante una amplia ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la que otorga un mayor reconocimiento jurídico a las personas con discapacidad, aún permanecen importantes desafíos para la garantía de sus derechos. Por tal motivo, los países de América Latina y el Caribe, atendiendo los llamados de inclusión de las personas con discapacidad, han desarrollado diferentes medidas, políticas y programas.

A continuación, se presentan algunos de los programas y políticas orientados a la protección social en el ámbito laboral para las personas con discapacidad y las medidas que promueven su autonomía personal, identificando elementos necesarios para avanzar hacia mayores niveles de inclusión.

A. Medidas de protección social para la inclusión laboral

En América Latina y el Caribe existen políticas públicas de protección social que contribuyen a superar las barreras a la inclusión laboral que enfrentan las personas con discapacidad, las que funcionan como una protección normativa del derecho al trabajo de las personas con discapacidad (Bregaglio, 2021).

1. Cuotas de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad e incentivos para empleadores

Una de las medidas más utilizadas por los países de la región para fomentar el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad es el establecimiento de un porcentaje de cuotas de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en el sector público y/o privado. Entre los países de la región

que incorporaron en sus marcos normativos esta medida se encuentran: la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (García Mora y otros, 2021, pág. 167-168).

En la Argentina, la Ley N° 22431 establece un sistema de protección integral de las personas con discapacidad y dispone a través de su artículo 8° modificado por la Ley N° 25689, que el Estado Nacional —entendiéndose por tal los tres Poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos— “...está obligado a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas”.

En cuanto al cupo laboral de personas con discapacidad que deben contratarse, en el Ecuador, la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD), Art. 47. Reglamento Art. 12, establece que “la o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades”.

Al mismo tiempo, en el Uruguay existe también un porcentaje mínimo de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público y privado. En el artículo 1° de la Ley 19691 se establece un cupo de trabajadores con discapacidad del 4% en las empresas privadas con 25 empleados o más. El mismo artículo en su inciso 4 prevé un proceso de implementación gradual de tres años, a partir de su reglamentación en 2018, el cual varía en función a la cantidad de trabajadores en las empresas. No obstante, a partir del 18 de noviembre de 2021 el porcentaje es del 4% en todos los casos⁵.

A pesar de ser una medida generalizada, se detectan dificultades en el cumplimiento y en el monitoreo de las cuotas de empleo. Los reportes de cumplimiento de la región son parciales y aquellos casos en los que efectivamente se monitorea se observa un incumplimiento generalizado (García Mora y otros, 2021, pág. 169). Es por ello que resulta necesario obtener datos sobre el empleo de las personas con discapacidad e incorporar indicadores que permitan analizar y supervisar el cumplimiento del cupo laboral.

El caso del Brasil resulta ejemplar respecto al monitoreo del cumplimiento de la ley de cuota laboral para personas con discapacidad. La Ley 8213/91⁶ establece en su artículo 93 que las empresas con 100 o más empleados están obligadas a cubrir entre un 2% y un 5% de sus puestos para personas con discapacidad o personas rehabilitadas de acuerdo a la cantidad de empleados que tengan en planta. Hasta 200 empleados se requiere un 2% de puestos, de 201 a 500 un mínimo de 3%, entre 501 y 1000 un 4% y a partir de 1001 empleados un 5%. En el mismo artículo se establece que el Ministerio del Trabajo y Empleo debe disponer de un sistema de inspección, así como generar datos y estadísticas sobre el total de personas empleadas. Desde el año 2003 las empresas que incumplan dicho artículo son multadas, tal como lo fija la Ordenanza 1199⁷.

La SIT (*Secretaria de Inspeção do Trabalho*, Secretaría de Inspección de Trabajo) cuenta con una plataforma en línea llamada Radar SIT⁸, en la que se accede de manera libre a información y estadísticas de dicho organismo. Posee una sección específica sobre los datos que refieren a las personas con

⁵ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (s.f) Promoción del trabajo para personas con discapacidad. Disponible [en línea] www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/programas/promocion-del-trabajo-para-personas-discapacidad#:~:text=A%20partir%20del%2018%20de%20noviembre%20de%202021%20el%20porcentaje,ACCESIBILIDAD.

⁶ Ley 8213 de 24 de julio de 1991 que dispone de los Planes de Prestaciones de la Seguridad Social y otras medidas. Disponible [en línea] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

⁷ Véase [en línea] <http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/dou2003/mteport1199.html>.

⁸ Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (s.f) Radar SIT. Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Disponible [en línea] <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>.

discapacidad y en la que se pueden consultar las cifras de los últimos 20 años acerca del cumplimiento de la cuota según año, municipio y actividad económica. Los últimos datos relevados corresponden al año 2020, de los cuales se desprende que la Ley 8213/91 se cumple en un 49,5% para todo tipo de empleadores. En la administración pública el porcentaje es del 12,44%, mientras que las empresas públicas y sociedades de economías mixtas el porcentaje es de 53,1% y 50,3% en las empresas privadas.

Además de las cuotas, los países de la región ofrecen incentivos directos a las empresas que incorporan trabajadores con discapacidad, que comprenden desde desgravaciones fiscales y bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social hasta subvenciones por cada persona contratada y financiamiento para la adecuación de puestos de trabajo y eliminación de barreras en el lugar de trabajo. Entre ellos están la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay (OISS, 2014).

Algunos ejemplos:

- En Colombia, las empresas que cuentan en su personal con el 25% o más de personas con discapacidad reciben beneficios impositivos (Ley N° 361/97, art. 31).
- En el Uruguay, la Ley N° 16906, del 7 de enero de 1998, otorga prestaciones por realización de obras de accesibilidad o adaptación de los lugares de trabajo.
- Un caso similar es el de El Salvador, cuya Ley Especial para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece incentivos para empleadores que cumplan la cuota de contratación establecida. En el capítulo XVII, se contemplan deducciones impositivas sobre la renta de toda la inversión que se realice para implementar los ajustes razonables.

Este tipo de incentivos puede ser una respuesta a las reservas que tengan los empleadores sobre los costos potenciales de este tipo de ajustes en los lugares de trabajo, a pesar de que no siempre requieran una inversión importante.

2. Aprendizaje técnico y profesional

Los países de la región han acompañado las políticas laborales con políticas educativas orientadas al aprendizaje técnico y profesional para mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad. A continuación, se mencionan algunos de los programas que se han generado en este marco.

En el Ecuador se ha desarrollado la Unidad Distrital de Apoyo a la Inclusión (UDAI) constituida por 140 unidades a nivel nacional, con el objetivo de fortalecer la Educación Especializada e Inclusiva. Las Unidades de Apoyo a la Inclusión son las instancias técnico-operativas que proporcionan apoyo técnico, metodológico y conceptual mediante el trabajo de un equipo de profesionales. En el Uruguay desarrollaron el CERTI: tecnología para la inclusión, el cual es un espacio para la construcción de estrategias mediante el uso de tecnologías, que potencien los aprendizajes en los espacios educativos. En el Perú, en el marco de la pandemia de COVID-19, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ofrece 16 servicios virtuales mediante una plataforma de citas en línea que permiten unir a la región de Lima Metropolitana con 22 regiones más del país. Entre los servicios incluye: Bolsa de Trabajo para Personas con Discapacidad y Orientación sobre Derechos de los Trabajadores con Discapacidad (Meresman y Ullmann, 2020).

En Panamá se destaca el Programa de Mejoramiento a la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad, orientado a las personas con discapacidad mayores de 18 años. A través de este programa se busca promover la inserción laboral de las personas con discapacidad mediante un proceso de intermediación laboral, con fases de orientación y asistencia que además busca gestionar acciones formativas con otras instituciones o entidades, y proveer de incentivos fiscales a las empresas que contraten personas en situación de discapacidad (Morales y Van Hemelryck, 2022, pág. 60).

En Costa Rica, el programa Mi Primer Empleo promueve la creación de oportunidades laborales combinando la formación con la práctica. Así, las personas con discapacidad entrenan sus habilidades blandas mediante habilidades tecnológicas adquiridas en la empresa (Morales y Van Hemelryck, 2022, pág. 49).

En esta misma línea, en la Argentina, el Programa Acciones de Entrenamiento para el Trabajo para Personas con Discapacidad tiene como objetivo incrementar las competencias, habilidades y destrezas de personas con discapacidad y promover su inserción laboral con prácticas calificantes en ambientes de trabajo que incluyan procesos de formación y el acompañamiento de una tutoría especializada.

Más allá de las medidas adoptadas por cada país, la Asamblea General de las Naciones Unidas ofrece innumerables recomendaciones para mejorar los sistemas de protección social y facilitar la inclusión laboral de las personas con discapacidad y, entre otras cosas, destaca que “además de imponer obligaciones a los empleadores del sector privado, los Estados parte deben adoptar medidas positivas para promover oportunidades de empleo para las personas con discapacidad” (cap. 11, inc. d). La protección social y la inclusión laboral deben ser compatibles y los países deben velar por sistemas más igualitarios en cuanto a las oportunidades y derechos.

B. Promoción de la autonomía personal

Entre las medidas positivas que es posible adoptar en la esfera nacional para lograr la inclusión laboral de las personas con discapacidad en los países de América Latina y el Caribe, puede destacarse la promoción de la autonomía personal.

El artículo 19 de la CDPD regula el derecho de las personas con discapacidad “a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad”. Por ello, es necesario que las políticas públicas promuevan aquellas herramientas que permitan la participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad, generando los apoyos necesarios y los ajustes razonables que, desde la autonomía personal, permitan ejercer su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás.

La promoción de la autonomía personal es la contracara del modelo médico desarrollado en el capítulo anterior, en el que la discapacidad se concibe exclusivamente desde la medicina. La adopción del modelo biopsicosocial emerge de la comprensión de la persona con discapacidad como un “nuevo derecho subjetivo de ciudadanía” y, por ende, portador del derecho a la promoción de la autonomía personal (Guzmán, Moscoso y Toboso, 2010).

Para generar un cambio de perspectiva basado en el modelo de derechos humanos de la CDPD es fundamental una promoción real de la autonomía personal de las personas con discapacidad (Guzmán, Moscoso y Toboso, 2010). En este sentido, se requiere de la generación de sistemas de apoyo flexibles en los que, desde la autonomía personal, las capacidades, necesidades y expectativas de las personas con discapacidad y sus familias vayan marcando los objetivos y orientaciones (Huete García, 2019). Asimismo, para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, se deben propiciar sistemas de “apoyos individualizados” en que se respete el derecho de decisión individual (Van Loon, 2009, citado en Huete García, 2019, pág. 20).

Los productos de apoyo (incluyendo dispositivos, equipo, instrumentos y software) y los servicios de asistencia personal contribuyen a la autonomía personal y a la inclusión social, dado que facilitan la participación y favorecen la independencia en la vida diaria de las personas con discapacidad.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos de programas y medidas regionales que promueven la autonomía personal:

En el Ecuador, mediante el Bono Joaquín Gallegos Lara establecido por el Decreto Ejecutivo 804, el gobierno nacional otorga una transferencia monetaria mensual destinada “a favor de las personas con discapacidad severa y profunda en situación crítica que no pueden gobernarse por sí mismas”. Esta política no se limita a entregar medicinas, sino que promueve la capacitación de la persona cuidadora, buscando la autonomía.

Asimismo, el Decreto Ejecutivo N° 803 de 2019 establece la creación del Programa de Inclusión Económica, que incluye el Bono de Desarrollo Humano y otras pensiones. Particularmente el Bono de Desarrollo Humano es una transferencia no contributiva que otorga 50 dólares mensuales a personas ecuatorianas en situación de pobreza y pobreza extrema. En este decreto también se otorga la posibilidad de adelantar este bono o la pensión de discapacidad equivalentes a un año para invertir en una actividad productiva. También es posible asociarse entre destinatarios y recibir un Crédito de Desarrollo Productivo para desarrollar un emprendimiento productivo. De esta manera se otorga por adelantado el equivalente al bono de 2 años a grupos de hasta 6 personas⁹.

En el Uruguay, el Programa de Asistentes Personales consiste en la entrega de un aporte económico para la contratación de un servicio de asistente personal con el objetivo de colaborar en el desarrollo de las actividades diarias de las personas con dependencia severa. Fue establecido a través del Decreto N° 117/016 el 25 de abril de 2016, como parte del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, creado el año anterior mediante la Ley N° 19533.

En Chile, el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) implementa la Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo (EDLI) mediante la cual se ofrece un apoyo económico a los gobiernos locales para que trabajen desde el territorio con organizaciones comunitarias impulsando planes de inclusión social para las personas con discapacidad, diseñados desde la comprensión de la realidad local y con un enfoque integral¹⁰.

Costa Rica cuenta con la Ley para Promoción de la Autonomía de las Personas con Discapacidad (Ley N° 9379), que contempla apoyos para personas con discapacidad en condición de pobreza, para cubrir la “canasta básica normativa”, la “canasta derivada de la discapacidad” (art. 2 inc. i) y el “asistente personal”. El objetivo principal del Programa de Autonomía es promover que las personas con discapacidad que se encuentren en situación de pobreza puedan ejercer su derecho a la autonomía personal en igualdad al resto de los ciudadanos. De esta manera, se les otorga una prestación monetaria, asistencia personal humana y/o diversos elementos de apoyo para que puedan realizar las actividades cotidianas y tomar sus propias decisiones (CONAPDIS, 2015).

El asistente personal es uno de los servicios que forma parte de este programa, en el cual se asigna una persona capacitada para brindar a la persona con discapacidad servicios de apoyo en la realización de las actividades cotidianas a cambio de una remuneración. Cabe destacar que este trabajador no es ni un enfermero ni un empleado doméstico, sino que realiza tareas y actividades que se establecen en un plan individual diseñado a medida de las necesidades particulares de la persona asistida. Este servicio se realiza por horas que pueden variar semanalmente pero que no puede superar las 48 horas por semana, por persona asistente (CONAPDIS, 2015).

En Colombia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones lleva adelante el proyecto ConVerTIC, creado el año 2013, con el fin de promover la inclusión social, educativa, laboral y cultural a través del uso de las tecnologías para las personas ciegas o con baja visión mediante la

⁹ CONADIS (s.f) Medidas de Acción Afirmativas. Disponible [en línea] <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/07/medidas-de-accion-afirmativa-2021.pdf>.

¹⁰ SENADIS: Servicio Nacional de la Discapacidad (2022) Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo 2022. Disponible [en línea] https://www.senadis.gob.cl/pag/645/1684/estrategia_de_desarrollo_local_inclusivo_edli_2022.

entrega, en forma gratuita, de software lector y magnificador de pantallas. Estos permiten el uso autónomo de computadores y dispositivos móviles¹¹.

Asimismo, se destaca el ejemplo de la Red Unidos de Colombia, con dos líneas de trabajo: acompañamiento familiar y comunitario por medio de cogestores sociales; y gestión de la oferta y acceso preferente a programas y servicios del Estado, donde se trabaja en planes individualizados (Huate García, 2019, pág. 46). Nuevamente, aparece la idea de una gestión desde el territorio que sea específica de las realidades locales.

Una iniciativa internacional que promueve el desarrollo de una vida autónoma es la Tarjeta Europea de Discapacidad que nació en el año 2017 como un proyecto piloto en ocho países de la Unión Europea (Bélgica, Chipre, Estonia, Finlandia, Italia, Malta, Rumania y Eslovenia) y ahora forma parte de la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030, con vistas a implementarse en todos los países de la región en 2023. La iniciativa busca garantizar la igualdad de acceso a las prestaciones fuera del propio país, incluyendo el transporte, lo que brinda autonomía personal y más oportunidades para las personas con discapacidad. Esta medida es, sin duda, un ejemplo del cambio de enfoque, concebida desde el modelo social que sostiene la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Las medidas de protección social que promueven la autonomía personal son fundamentales si se busca la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

C. Elementos centrales para la protección social y la inclusión laboral de las personas con discapacidad

En su Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022, la OIT (2021a) menciona ciertos elementos necesarios para la protección social de las personas con discapacidad. Siguiendo sus recomendaciones y con base en los hallazgos del presente estudio, a continuación, se plantean lineamientos para avanzar en la incorporación del enfoque de la discapacidad en las políticas y programas de protección social, ya sean específicos para las personas con discapacidad o de carácter general, para fortalecer la inclusión de esta población y posibilitar su acceso al mercado laboral.

1. La participación de las personas con discapacidad

La participación de las personas con discapacidad en el diseño, planificación, ejecución, supervisión y reforma de los programas es fundamental puesto que son sus destinatarias. El lema "Nada sobre nosotros sin nosotros" reafirma esta idea. Para asegurar la representatividad, la CDPD, propone hacerlo a través de las organizaciones que las representan (art. 4º) y se desarrolla en la Observación general Nº 7 emitida por el Comité CDPD para orientar a los Estados parte en la implementación de los mecanismos de consulta con el fin de asegurar una participación efectiva de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.

En esta línea, el estudio realizado por Meresman y Alvarado (2021) señala que hay un caudal de recursos, conocimientos, experiencias y capacidades entre las personas con discapacidad y sus organizaciones autónomas que son resultado de una lucha conjunta para superar la exclusión en diversas dimensiones, incluyendo la laboral. Es por ello que debe fortalecerse la coordinación y articulación entre los diferentes actores de la sociedad, para que estos participen en el desarrollo de acciones que desde los sistemas de protección social contribuyan a generar soluciones y estrategias que promuevan la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

¹¹ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2022) ConVerTIC, un proyecto de inclusión digital. Disponible [en línea] <https://www.convertic.gov.co/641/w3-propertyvalue-15311.html>.

2. Mejorar los sistemas de recolección de datos estadísticos desglosados por discapacidad para generar evidencia

Es fundamental mejorar los sistemas estadísticos actuales de los países de la región que, al no estar correctamente diseñados, carecen de especificidad o no ofrecen cifras útiles para ser consideradas en el análisis e implementación de programas destinados a la población con discapacidad. Propiciar datos e información actualizada es un recurso sustancial, primero para visibilizar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder al mercado laboral y a las prestaciones de los sistemas de protección social y, en segundo lugar, para formular e implementar el desarrollo de políticas y programas que respondan a las necesidades de las personas con discapacidad y promuevan, entre otras materias, su inclusión laboral. El artículo 31 de la CDPD ofrece orientaciones respecto a la recopilación de datos y estadísticas.

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2012) ha resaltado también que, al momento de recopilar datos sobre empleo de las personas con discapacidad, los Estados parte deben incluir indicadores acerca del tipo de discapacidad y el tipo de trabajo para así facilitar la toma de medidas debidamente fundamentadas que ayuden a mejorar la situación. La implementación de esta recomendación contribuye a reforzar las medidas de monitoreo y certificación de los cupos laborales con el fin de analizar su cumplimiento a nivel nacional y provincial.

Al respecto, Huete García (2019) afirma que resulta primordial incorporar la situación de discapacidad como variable en las encuestas, registros, formularios y censos que tengan relación con las medidas de protección social. Para ello, deben utilizarse estándares internacionalmente aceptados, basados en la CDPD y el Grupo de Washington, entre otros (pág. 37). Esto permitiría obtener información relevante para analizar el nivel de acceso a los distintos servicios de las personas con discapacidad.

3. Contemplar apoyo e inclusión en evaluaciones de la discapacidad

Lo que se busca con esta medida es trascender el modelo médico. Es clave, a la hora de realizar las evaluaciones de discapacidad, considerar y obtener información sobre las necesidades específicas de apoyo y las barreras existentes que enfrentan las personas con discapacidad, de tal manera que se puedan implementar políticas y programas que las aborden. Para el diseño de los sistemas de protección social es importante evaluar la diversidad de circunstancias personales, necesidades y barreras que deben sortear las personas con discapacidad para lograr su inclusión laboral y descartar el concepto de “incapacidad para trabajar” asociado a la discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2022, pág. 20).

4. Prestación de servicios inclusiva

Para que los sistemas de protección social puedan ser un complemento efectivo a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, es esencial que los sistemas aseguren su accesibilidad. En este sentido, es fundamental que las personas con discapacidad no se enfrenten a obstáculos tales como la ausencia de información accesible, procedimientos administrativos complejos, la distancia física y la falta de autonomía financiera, entre otros. Este tipo de barreras se traduce en una imposibilidad de acceder a las prestaciones de la protección social y, por ende, en una limitación de los apoyos para la inclusión laboral.

5. Incorporar los gastos adicionales derivados de la discapacidad en el diseño de los sistemas de protección social

Como se ha desarrollado en este informe, la discapacidad ocasiona que los gastos cotidianos de las personas se multipliquen para una inclusión real y efectiva en todos los ámbitos, incluido el laboral. Por ello, estos gastos han de ser cuantificados y considerados desde los sistemas de protección social para proporcionar una protección y un apoyo adecuados (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2022).

Además, es importante señalar algunos elementos necesarios que contribuyen a fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad entre los cuales se destaca:

6. Asegurar la accesibilidad y los ajustes razonables en los lugares de trabajo

Como se señaló en este informe, un entorno inadecuado genera una situación de discriminación estructural que impide a las personas con discapacidad desarrollar sus potencialidades (estudiar, capacitarse y trabajar). La accesibilidad es el medio o condición básica para el ejercicio de derechos fundamentales, siendo este un principio que debe ser considerado en los lugares de trabajo. Es necesario garantizar la cadena de accesibilidad desde el hogar hasta el lugar de trabajo y realizar los ajustes razonables en los puestos y espacios de trabajo, para que las personas con discapacidad puedan desenvolverse con seguridad y autonomía. En igual sentido, Meresman y Alvarado (2021) señalan que promover “ajustes razonables en el trabajo, junto con el desarrollo de habilidades y competencias sociales, son clave para la inclusión y desenvolvimiento laboral” (pág. 10).

7. Desarrollar estrategias incluyentes que brinden herramientas de capacitación para el desarrollo profesional y formación continua

La CDPC establece que los Estados parte deben 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 (art. 27, inc. d). Para ello se deberán generar los ajustes razonables necesarios que garanticen su participación en la formación.

En referencia a las buenas prácticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, la OIT (2013) señala que una inclusión laboral exitosa “depende en gran medida de la educación, la formación, los ajustes razonables a sus necesidades y la oportunidad, y no de la discapacidad” (pág. 331), motivo por el cual es fundamental asegurar que las personas con discapacidad tengan la posibilidad para asistir a programas de capacitación al momento de buscar empleo. Para ello es importante reflexionar sobre la posibilidad que desde los sistemas de protección social a esta población reciba apoyo, de tal manera que les sea posible participar en dichas instancias de formación. Así, invita a superar las barreras que conforman las concepciones erróneas sobre la discapacidad en el seno de la sociedad y a trabajar en medidas que ofrezcan herramientas y oportunidades.

8. Generar campañas de sensibilización que contribuyan a la toma de conciencia para superar las barreras actitudinales

Haciendo foco en la importancia de la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportes de las personas con discapacidad, especialmente en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral, es fundamental fomentar el respeto de sus derechos y luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas, tal como establece la CDPD en su art 8°.

En sintonía con ello y con los lineamientos que se promueven desde la OIT para la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, es necesario propiciar acciones que contribuyan a concientizar a la sociedad bajo el lema de no discriminación, no estigmatización, no violencia y no acoso por razón de discapacidad, incluyéndose las múltiples formas de discriminación que se pueden sumar a ello (condición étnico-racial, sexo, género, religión, opinión política o de otra índole, ascendencia nacional, origen social, idioma, edad, orientación sexual y la discriminación por asociación). Dichas acciones también deben incluir los sistemas de protección social, de tal forma que se considere la discapacidad de manera transversal en el diseño de sus programas.

9. Revisión de los marcos normativos de los países

A partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados parte se comprometieron a iniciar un proceso de transformación en el desarrollo y accionar de sus políticas para garantizar el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, adoptando las medidas de carácter normativo, económico, social, educativo, laboral, de protección social o de cualquier otra índole, necesarias para que toda discriminación asociada con la discapacidad sea eliminada, adoptando un enfoque de la discapacidad basado en los derechos.

En este sentido, es propicio que cada país reconfigure y/o desarrolle los marcos normativos que les permita continuar avanzando hacia ese cambio de perspectiva en el diseño de los sistemas de protección de social. Ello permitiría generar aquellas herramientas que contribuyan a eliminar las barreras con las que se enfrentan las personas con discapacidad al momento de poder ejercer su derecho al trabajo y al acceso a la protección social, y evitar crear “las denominadas ‘trampas de las prestaciones’ que las disuaden de trabajar en el sector formal” (ONU, 2012, pág. 19).

En suma, es importante fortalecer aquellos elementos que pueden contribuir a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Estos elementos son la incorporación de un trabajo participativo en el diseño de programas, basado en datos fiables, que contemple las realidades individuales y locales, que asegure la accesibilidad y los ajustes razonables para la igualdad de oportunidades y que garantice la formación que se necesita para la competitividad en el mercado de trabajo, así como la continuidad de prestaciones o compatibilidad de medidas de protección social con el trabajo formal para contribuir a solventar los gastos adicionales asociados a la discapacidad. De la misma manera, es primordial sensibilizar a la sociedad en cuanto a la forma de comprender y concebir la discapacidad para derribar mitos, prejuicios y estereotipos, adoptando un enfoque de derechos humanos. La implementación de este cambio es un reto que atraviesa todas las esferas y estamentos sociales.

IV. Conclusiones y reflexiones finales

En el presente documento se analizaron los principales retos de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe respecto a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, con un especial enfoque en materia de inclusión laboral. Luego de una revisión de las medidas y programas implementados en un conjunto de países de la región, en esta sección se ofrecen propuestas y recomendaciones desde la perspectiva de la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

El primer punto importante que la revisión de las medidas de los sistemas regionales de protección social permite dilucidar son los problemas en el **diseño y/o articulación entre las políticas de protección social y las condiciones laborales que enfrentan cotidianamente las personas con discapacidad**. Esto se debe a que los criterios de elegibilidad de los programas de protección social y, específicamente, las prestaciones monetarias no contributivas se encuentran sujetas a la situación de pobreza y a la determinación de una incapacidad para trabajar. Esta situación generalizada en América Latina y el Caribe debería ser una alerta para los gobiernos puesto que impacta en el empleo promoviendo la informalidad laboral. Al mantener el marco normativo previo a la Convención, se dificultan aún más las oportunidades de empleo de esta población. Por lo tanto, se requiere una **revisión de la legislación de los sistemas de protección social** para cambiar el enfoque tradicional de atención a la discapacidad a fin de eliminar las barreras en las leyes, políticas y programas que asocian la discapacidad con la incapacidad para trabajar, tal como se ha señalado en este informe.

Como consecuencia, resulta fundamental que **el diseño de los sistemas de pensiones incorpore explícitamente a las personas con discapacidad y que sus prestaciones sean compatibles con su actividad laboral**. Este enfoque más flexible permitiría cubrir los gastos adicionales derivados de la discapacidad, incluidos los asociados con su participación en el trabajo remunerado y transitar hacia sistemas de protección social que sean inclusivos y no excluyentes. Para que las políticas y programas de protección social contribuyan de manera efectiva a garantizar el empoderamiento, la participación y la inclusión de las personas con discapacidad, se requiere **combinar e implementar medidas adicionales** (prestaciones monetarias y en especie) orientadas a la **protección universal de los ingresos**

de las personas con discapacidad, **incluyendo la cobertura de los gastos adicionales derivados de la discapacidad, independiente de su estatus laboral.**

Otro mensaje que se desprende de este documento es que es fundamental **mejorar los sistemas estadísticos actuales de los países de la región**, que, al no estar correctamente diseñados, carecen de especificidad o no ofrecen cifras que sirvan para ser consideradas en el análisis e implementación de programas de protección social destinados a la población con discapacidad.

Según lo observado en los marcos normativos de algunos de los países, las pensiones o subsidios consideran diferentes grupos en situación de vulnerabilidad en un mismo programa. Cuando se indaga en profundidad, su diseño puede obstaculizar la inclusión de las personas con discapacidad. Esto genera desigualdades, ya que, en primer lugar, no siempre puede comprobarse si se han realizado los ajustes razonables para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a los sistemas de protección social y, en segundo lugar, no es equivalente entregar una pensión a una persona en situación de pobreza que entregarla a una persona con discapacidad. Este punto lleva, necesariamente, a una reflexión acerca del modo en que se administran los subsidios y pensiones dado que, aun cuando una persona con discapacidad trabaje, debe continuar lidiando con problemas de accesibilidad, con inconvenientes relacionados a los medios de transporte y con gastos asociados a su discapacidad que no tienen otras personas, lo que justificaría montos diferenciados y superiores.

Reconocer las necesidades que presentan las personas con discapacidad implica diferenciar su particularidad de la de otros grupos para evitar barreras a la inclusión en todos los niveles. Como se expuso, son numerosas las ocasiones en las cuales las personas con discapacidad no pueden acceder a las prestaciones de los sistemas de protección social, por falta de accesibilidad en las instalaciones, en el transporte y en la información. En este sentido, que los marcos normativos actuales carezcan de especificidad contribuye a la reproducción de las desigualdades. **Se debe avanzar hacia sistemas de protección social que visibilicen e incluyan a las personas con discapacidad en las medidas destinadas a la población en general y en medidas focalizadas que atiendan las necesidades específicas de esta población, bajo un enfoque de universalismo sensible a las diferencias.**

De lo analizado se desprende la necesidad de cambiar el abordaje sobre las personas con discapacidad. El modo en que se define y concibe la discapacidad determina las políticas públicas orientadas a esta población. Históricamente, se ha conceptualizado a la discapacidad como incapacidad para trabajar. A partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), se entiende que la discapacidad es el resultado de la interacción entre la condición (física, mental, intelectual o sensorial) de una persona y diversos factores que se constituyen en barreras que le limitan o impiden una participación social plena y efectiva en igualdad de condiciones que los demás. Si bien la Convención ha sido ampliamente ratificada por los países de la región, este cambio de perspectiva aún no logra traducirse en las políticas públicas de protección social para las personas con discapacidad. Por ello, **resulta imperativo que se considere la discapacidad de manera transversal en el diseño de las políticas y los programas de protección social.** Debe abordarse la discapacidad como cuestión de derechos humanos, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el sentido de garantizar, entre otros, los ajustes razonables y apoyos adecuados que posibiliten la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y su participación en todos los ámbitos de su vida, en particular, en la esfera laboral y en la formación continua para su desarrollo profesional.

De este informe también se desprende que una de las medidas de los sistemas de protección social para fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad más extendida en los países de América Latina y el Caribe es el establecimiento de una **cuota mínima de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, en el sector público y/o privado.** No obstante, existe muy poca información sobre el nivel de cumplimiento de los sistemas de cuotas a nivel regional, incluso en el ámbito nacional, y los pocos datos que existen parecen indicar que no se llega a cumplir la cuota

establecida legalmente. En consecuencia, resulta necesario **reforzar las medidas de monitoreo y certificación a nivel nacional y provincial, a fin de analizar su cumplimiento**. Sin embargo, más allá de la obligatoriedad de una cuota determinada, se plantea la necesidad de combinar esta medida con otras acciones que fomenten la contratación de las personas con discapacidad.

Además del monitoreo y certificación de los cupos, existen otras medidas destacables para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en los organismos estatales. Los procesos de ingreso, promoción y desarrollo en este sector deben ser inclusivos y contemplar la accesibilidad y los ajustes razonables requeridos. También deben difundirse las vacantes disponibles en formatos accesibles de información y comunicación para que llegue a toda la población con discapacidad. Resulta indispensable la asignación de partidas presupuestarias específicas para tales fines.

Para el sector privado se podría otorgar bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social que pagan las empresas, instituciones y particulares por sus empleados si estos fuesen trabajadores o trabajadoras con discapacidad. Considerando que afrontar estas cotizaciones es para los empleadores algo costoso, reducirlas si el empleado es una persona con discapacidad es también una buena manera de incentivar el trabajo formal. También se podría otorgar un subsidio por cada persona con discapacidad contratada e imputar ese monto a cuenta del pago de la remuneración. Incluso se podría otorgar incentivos adicionales si se duplica la cuota exigida. Existen múltiples posibilidades para incentivar la contratación formal de las personas con discapacidad.

En este sentido, las políticas de protección social de las personas con discapacidad orientadas a su inclusión laboral deben, sin duda, **contemplar la situación de las empresas, instituciones y particulares que generan el trabajo**. Partiendo de esta premisa, cuando se busca un cambio profundo en los sistemas de protección social, es necesario implementar políticas y programas que posibiliten ese cambio y motiven a los distintos sectores a formar parte. Los incentivos financieros y las subvenciones son herramientas que los gobiernos pueden promover con muy buena recepción entre las y los empleadores, dado que se trata de una retribución a una acción que permite un trabajo conjunto entre actores públicos, privados y organizaciones sociales vinculados con la discapacidad. Junto con ello, es importante que los gobiernos desarrollen capacitaciones y campañas destinadas a los empleadores y a la sociedad en general para promover la toma de conciencia respecto de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportes en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral, para superar las barreras actitudinales y erradicar prejuicios y estereotipos.

En este contexto, se recomienda **avanzar hacia la implementación de programas que contemplen subvenciones e incentivos financieros a empresas, instituciones y particulares que promueva la inclusión laboral de personas con discapacidad, de acuerdo con la realidad de cada país, a sus posibilidades, a sus requerimientos o a lo que mayor bienestar genere**.

Otra medida para lograr la inclusión laboral de las personas con discapacidad son los **programas de autoempleo**. Además de no depender de la voluntad empresarial para la generación de puestos de trabajo, el autoempleo se caracteriza por su flexibilidad horaria, lo que además podría beneficiar a aquellas personas que por su situación de discapacidad les resulte más favorable este tipo de dinámicas.

Asimismo, respondiendo al planteo de las Naciones Unidas que indica que la formación laboral para personas con discapacidad suele alejarse de las competencias que demanda el mercado, una propuesta para el autoempleo debería diseñarse de modo de articular la formación con la inclusión laboral, de modo que esta sea viable, sostenible y en condiciones no precarias. Los gobiernos deberían tomar medidas efectivas a fin de garantizar la protección social para los trabajadores por cuenta propia con discapacidad.

Si bien la mayoría de los países en América Latina y el Caribe cuenta con programas de formación laboral y autoempleo, no pueden considerarse inclusivos dado que muchas veces no tienen en cuenta la necesidad de ajustes razonables y la accesibilidad para las personas con discapacidad. **Es necesario**

transversalizar la discapacidad en los programas de autoempleo para asegurar la participación de las personas con discapacidad y para ello se requiere la adopción de una serie de medidas, como la accesibilidad, los ajustes razonables y los sistemas de apoyos.

Estos programas podrían adoptar el formato de consultorías para llevar a cabo la capacitación y su seguimiento, donde cada persona pueda concebir su emprendimiento y contar con el acompañamiento profesional para ponerlo en funcionamiento. Se puede trabajar, por ejemplo, con un grupo interdisciplinario que asesore en el concepto del producto o servicio, en las finanzas, en el proceso de inscripción al sistema tributario, en la fijación de precios o aranceles, en la promoción del emprendimiento, en los canales de venta y en todos los requerimientos de cualquier negocio y/o actividad, para que la persona logre que su proyecto sea sostenible. El programa acompañaría activamente a la persona con discapacidad hasta que su emprendimiento estuviese funcionando, con posibilidad de hacer consultas a los expertos durante su desarrollo.

Por otro lado, estas formaciones pueden pensarse con una primera etapa formativa —con los debidos ajustes— para garantizar la participación de las personas con discapacidad, tanto en cursos virtuales como presenciales. Luego, en una segunda etapa de inclusión en el mercado, orientando la formación a la provisión de servicios, asegurando que la entrada al mercado laboral sea en actividades productivas, con igualdad salarial y de manera que se aleje de situaciones de segregación. Podría crearse una base de datos de empresas, instituciones y asociaciones, entre otros, que quisieran contratar determinado servicio periódicamente de manera externa, o bien, proveedores de un cierto producto. Al mismo tiempo, los interesados que accedieran a participar de este programa podrían recibir un incentivo (tributario o de gasto), combinando de este modo las distintas propuestas en la construcción y el fortalecimiento de una política de Estado para la inclusión laboral de personas con discapacidad.

Finalmente, los países deberían adoptar medidas efectivas para que se realicen los **ajustes razonables, a fin de que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al trabajo, en igualdad de condiciones con los demás**. Ello implicaría, en primer lugar, la promulgación de legislación, atendiendo las recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad acerca de estos ajustes, de modo tal que se establezca la obligación de realizar ajustes razonables cuando las personas con discapacidad así lo requieran y se disponga expresamente en la legislación nacional que su denegación constituye una forma de discriminación por motivos de discapacidad. Detallar en los marcos legales las características y el deber de proporcionar estos ajustes razonables a partir de que se recibe la solicitud o aparece la necesidad sería un paso hacia delante en la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Sin embargo, la propuesta no solo debe quedar en una disposición legal, sino que los gobiernos deben acompañar el marco normativo con programas para la concientización, informando a los empleadores del sector público y privado acerca de tales ajustes y requerimientos normativos, como así también los requisitos en materia de accesibilidad y el deber de los empleadores de identificar y eliminar las barreras que impiden a las personas con discapacidad acceder al lugar de trabajo. Tal como se señaló en este informe, existe la idea equivocada de que todas las personas con discapacidad necesitan ajustes razonables que requieren costosas inversiones o reformas completamente estructurales. Por ello, sería recomendable que los gobiernos ofrecieran diferentes capacitaciones a los empleadores sobre lo que es un ajuste razonable y cómo se realiza en los puestos y espacios de trabajo. En particular, considerando que muchas veces los ajustes son relativamente sencillos y no requieren de grandes inversiones de capital, sino más bien de conocimientos acerca de cómo realizarlos. Incluso, pueden realizarse a un costo mínimo o nulo, por ejemplo, realizando modificaciones en los contenidos, los tiempos o las formas de organizar el trabajo.

Además, en caso de modificaciones y adaptaciones necesarias que requieren inversión, podría ofrecerse a los empleadores del sector privado microcréditos con bajas tasas de interés para solventar, por ejemplo, las obras de infraestructura, así como mano de obra calificada subsidiada por el Estado para realizar las reformas, solicitando a las empresas o instituciones que afronten únicamente los gastos de materiales de obra. Asimismo, se podría subvencionar el costo de los dispositivos técnicos o el apoyo personal que podría requerir algún trabajador o trabajadora con discapacidad (por ejemplo, un preparador laboral). Incluso, podría pensarse en premios y rankings para los empleadores que mejor se ocupen de realizar estos ajustes y trabajen en la consolidación de un entorno plenamente accesible e inclusivo para las personas con discapacidad. Las opciones son innumerables y diversas.

En suma, la propuesta de incluir los ajustes razonables de puestos y lugares de trabajo en el marco normativo es vital, pero también lo son los programas que, desde el Estado, brinden asistencia técnica y financiera, acompañando la decisión y obligatoriedad legal. Por lo tanto, la necesidad de pensar el tema de los ajustes razonables desde diversas aristas como una política pública es clave.

En síntesis, si bien los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe han generado diversas herramientas para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, aún es necesario fortalecer diversos espacios que permitan garantizar el derecho de esta población a la protección social y al trabajo decente. Progresar en esta materia requerirá de la coordinación de los distintos actores y sectores de la sociedad, asegurando la participación de las personas con discapacidad en todo momento, y consolidar un pacto social centrado en la igualdad y los derechos que permita avanzar hacia sistemas de protección social inclusivo que no dejen a nadie atrás.

Bibliografía

- H. Alvarado y S. Meresman (2021), "Camino al desarrollo local inclusivo: guía de buenas prácticas para la inclusión social y laboral de personas jóvenes con discapacidad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Baird, S., D. McKenzie y B. Ozler (2018), "Los efectos de las transferencias de efectivo en los resultados del mercado laboral de los adultos", *Revista IZA de Desarrollo y Migración*, 8(22). Disponible [en línea] <https://link.springer.com/article/10.1186/s40176-018-0131-9>.
- Banco Mundial (2011), *World report on disability: Informe principal (Spanish)*. World Bank Group. Disponible [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/512501471594373158/Informe-principal>.
- Bascones, L.M., I. Madrid y A. Jiménez (2022), "La discapacidad en las estadísticas iberoamericanas". Informe final. Programa Iberoamericano. Disponible [en línea] http://programaiberoamericanodediscapacidad.org/sites/default/files/archivos/PID_Discapacidad_estadisticas_Iberoamerica.pdf.
- Bertranou, F., W. Ginneken y C. Solorio (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. OIT.
- Bregaglio, R. (2021), *Marco Legal de los Derechos de las personas con discapacidad: América Latina y el Caribe*. BID. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Marco-legal-de-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Bregaglio, R. y otros (2016), "Discapacidad, invalidez, incapacidad para el trabajo y trabalenguas: ¿Si tengo discapacidad y trabajo, puedo cobrar pensión de invalidez?", *Derecho PUCP*, (77), 291-322. Disponible [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533662547012>.
- Cecchini, S. (2019), *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019, Páginas selectas de la CEPAL* (LC/M.2019/5). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/11362/44995>.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada, Serie políticas sociales N° 202 (LC/L.385)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/11362/36831>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina 2021* (LC/PUB.2021/17-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf.

- _____ (2022b), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/S2200159_es.pdf.
- _____ (2022c), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47375/S2100468_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- _____ (2021b), "Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás", *Informes COVID-19, enero*. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46600/S2000791_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- _____ (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019), *Propuesta metodológica para la inclusión de preguntas sobre discapacidad en los Censos de Población y Vivienda, ronda 2020*. Disponible [en línea] <https://rtc-cea.cepal.org/sites/default/files/document/files/Propuesta-metodologica-preguntas-discapacidad-2019.pdf>.
- _____ (2018a), *Panorama Social de América Latina 2017*, (LC/PUB.2018/1-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf.
- _____ (2018b), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44019/4/S1800662_es.pdf.
- _____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea]. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2022), *General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible [en línea].
- _____ (2018), *Observación general núm. 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/336/57/PDF/G1833657.pdf?OpenElement>.
- Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad* (n.d.). Departamento de Derecho Internacional OEA. Disponible [en línea] <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.
- Consejo Nacional para la igualdad de discapacidades (CONADIS) (2019), *Medidas de Acción Afirmativas*. Disponible [en línea] <https://www.consejodiscapacidades.gov.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/07/medidas-de-accion-afirmativa-2021.pdf>.
- Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) (2015) (Disponible [en línea] <https://conapdis.go.cr>).
- Franco, G. A. (2005), "El auge de la protección social", *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 23(1), 135-147. Disponible [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12023112>.
- García Mora, M.E., O. Steven Schwartz y G. Freire (2021), *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: Un camino hacia el desarrollo sostenible*. Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099015012012140135/pdf/P17538307bf8530efob57005d4d17d157f6.pdf>.
- Guzmán, F., M. Moscoso y M. Toboso (2010), "Por qué la Ley de Dependencia no constituye un instrumento para la promoción de la autonomía personal", *Zerbitzuan*, (48), 43-56. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/11181/2818>.

- Huete García, A. (2019), *Autonomía e inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito de protección social*. Disponible [en línea] <http://dx.doi.org/10.18235/0001702>.
- Martínez Ríos, B. (2011), *Pobreza, discapacidad y derechos humanos. Aproximación a los costes extraordinarios de la discapacidad y su contribución a la pobreza desde un enfoque basado en los derechos humanos. Serie: Convención ONU N° 4*. Ediciones Cinca. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/11181/3860>.
- Maurizio, R. (2021), *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf.
- Meresman, S. y H. Ullmann (2020), "COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana", *Serie de políticas sociales N° 237 (LC/TS.2020/122)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46278/1/S2000645_es.pdf.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2022), ConVerTIC, un proyecto de inclusión digital. Disponible [en línea] <https://www.convertic.gov.co/641/w3-propertyvalue-15311.html>.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2018), Promoción del trabajo para personas con discapacidad. Disponible [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/programas/promocion-del-trabajo-para-personas-discapacidad#:~:text=A%20partir%20del%2018%20de%20noviembre%20de%202021%20el%20porcentaje,ACCESIBILIDAD>.
- Morales, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: desafíos de igualdad para las políticas públicas", *Documentos de proyectos (LC/TS.2022/34)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf.
- Naciones Unidas (2015), *Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*. Pobreza - Desarrollo Sostenible. Disponible [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>.
- ____ (2012), *Estudio temático sobre el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad*. Asamblea General: ONU.
- ____ (2006), *Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad*. Disponible [en línea] <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.
- ____ (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible [en línea] <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- ____ (s/f), *Acabar con la pobreza | Naciones Unidas*. Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty>.
- Ocampo, J.A. y N. Gomez - Arteaga (2017), "Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina", *Revista CEPAL N° 122*, 7-33. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/11362/42030>.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2014), Disponible [en línea] <https://oiss.org/plan-estrategico-de-la-oiss-2014/>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_842103.pdf.
- ____ (2013), *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229429.pdf.
- ____ (2007), *Trabajo decente*. OIT. Disponible [en línea] en <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.
- OIT/IDA (Organización Internacional del Trabajo/International Disability Alliance) (2019), *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection System Supporting Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*. Disponible [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourcelid=55473>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2001), *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud: CIF*.

- ICCPR (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) (1976), OHCHR. Disponible [en línea] <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
- PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1976), OHCHR. Disponible [en línea] <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.
- Protección/seguridad social (s/f)*, Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proteccion-seguridad-social>.
- Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) (2022), *Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo 2022*. Disponible [en línea] https://www.senadis.gob.cl/pag/645/1684/estrategia_de_desarrollo_local_inclusivo_edli_2022.
- Smith Castro, P. S. (2021), "El derecho a la seguridad o protección social de las personas con discapacidad", en A. Vásquez Encalada (coord.), *Manual sobre justicia y personas con discapacidad* (pp. 267-297). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Székely, M. (2014), *Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13873/cambios-en-la-institucionalidad-de-la-politica-de-proteccion-social-en-america>.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.), (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017.
- Universidad Nacional de la Plata (2017), *INFORME CATALINA DEVANDAS*. Instituto de Derechos Humanos - UNLP. Disponible [en línea] <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/informe-de-la-relatora-especial-de-las-personas-con-discapacidad-diciembre-2016.pdf>.
- Ullmann, H. y otros (2021), "Las transferencias monetarias no contributivas: un instrumento para promover los derechos y el bienestar de la población infantil con discapacidad en América Latina y el Caribe", *Documentos de proyecto* (LC/TS.2020/154). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46626/S2000737_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Resumen del informe de seguimiento de la Educación en el mundo 2020: Inclusión y educación: todos sin excepción". Disponible [en línea] https://gem-report-2020.unesco.org/wp-content/uploads/2020/06/GEMR_2020-Summary-ES-v8.pdf.

Otras fuentes consultadas

Argentina

- Decreto Nacional 432/97. Decreto reglamentario. Pensiones a la vejez y por invalidez. Buenos Aires, 15 de mayo de 1997. Boletín Oficial, 20 de mayo de 1997. Disponible [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43325/norma.htm>.
- Ley 22431 De Protección Integral para los Discapacitados (1981) Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/1981_ley22431_arg.p.

Barbados

- National Insurance and Social Security Act (1996). Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=52132&p_count=96456.

Belice

- Social Security Act (2011). Disponible [en línea] <https://www.socialsecurity.org.bz/wp-content/uploads/2022/02/SSA-CAP44-Consolidated-Aug-2021.pdf>.

Estado Plurinacional de Bolivia

- Ley N° 977/2007 Ley de Inserción Laboral y de Ayuda Económica para personas con Discapacidad (2007). Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/2017_ley977_bol.pdf.

Brasil

- Ley N° 8742 Por la que se dispone sobre la organización de la asistencia social y se dictan otras providencias (1993). Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=35442&p_lang=es.
- Ley 8213 de 24 de julio de 1991 que dispone de los Planes de Prestaciones de la Seguridad Social y otras medidas. Disponible [en línea] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.
- Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (s.f) Radar SIT. Pannel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Disponible [en línea] <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>.

Chile

- Ley 20255 Establece Reforma Previsional (2008). Disponible [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269892&idParte=>.

Colombia

- Decreto 1355/2008 (2008). Disponible [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30010>.
- Ley N° 361 (1997). Disponible [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=343#:~:text=%2D%20El%20Estado%20garantizar%C3%A1%20y%20velar%C3%A1,%2C%20s%C3%ADquicas%2C%20sensoriales%20y%20sociales>.

Costa Rica

- Ley 9379. Ley para Promoción de la Autonomía de las Personas con Discapacidad (2019). Disponible [en línea] <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103229/125236/F1379760652/LEY%209379%20COSTA%20RICA.pdf>.

- Ley N° 7636/1996 (1996). Disponible [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67607&nValor3=105961&strTipM=TC.

Ecuador

- Ley N°55 de Seguridad Social (2001). Disponible [en línea] https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_segu.pdf.
- Ley Orgánica de Discapacidades (LOD) (2012). Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_leyorg.dediscapacidades_ecu.pdf.

El Salvador


- Ley Especial para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2022). Disponible [en línea] <https://conaipd.gob.sv/wp-content/uploads/2021/01/Ley-Especial-de-Inclusi%C3%B3n-de-las-Personas-con-Discapacidad.pdf>.

Nicaragua

- Ley N° 539. Ley de Seguridad Social (2006). Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/nicaragua_-_ley_539_seguridad_social_-_2005.pdf.

Uruguay

- Decreto N° 117/016 Reglamentación de la Ley 19353 Relativo a la Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Servicio de Asistentes Personales para Cuidados de Larga Duración para Personas en Situación de Dependencia Severa (2016). Disponible [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/117-2016>.
- Ley 19691. Aprobación de Normas Sobre la Promoción del Trabajo para Personas con Discapacidad (2018). Disponible [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19691-2018#:~:text=%2D%20Las%20personas%20con%20discapacidad%20que,o%20apoyos%20naturales%2C%20entre%20otros>.
- Ley 16906. Ley de Inversiones-Promoción Industrial (1998). Disponible [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-1998>.
- RD 4-19/2013 Reglamentación de Pensión a la Vejez e Invalidez. Art. 2 (2013). Disponible [en línea] https://www.bps.gub.uy/bps/file/6143/2/4-19-2013-nuevo_reglamento_pv-pi.pdf.



En este documento se analizan los principales retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe en relación con la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, con especial énfasis en la inclusión laboral. Entre las diversas problemáticas que impiden el ejercicio de sus derechos se encuentran la pobreza y la desigualdad, y las barreras de acceso a los sistemas de protección social y a la fuerza laboral formal.

Si bien los sistemas de protección social en la región han generado diversas herramientas para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, aún quedan por fortalecer diversos espacios que permitan garantizar el derecho de esta población a la protección social y al trabajo decente. En este informe se revisan algunos de los programas y políticas regionales orientados a dichos objetivos y las medidas que promueven la autonomía de las personas con discapacidad, identificando elementos necesarios para avanzar hacia sistemas de protección social más inclusivos.