

El costo social de la exclusión en el empleo basándose en la discapacidad

The Cost of Social Exclusion in the Employment Based in Disability

Janeth Hernández Jaramillo*

Resumen

Este texto expone algunos de los asuntos relacionados con la discapacidad en el contexto del empleo. En particular, se alude a la discriminación generada en este campo basándose en la discapacidad y se hace una aproximación a los costos sociales de no asumir la responsabilidad social colectiva de la discapacidad. La argumentación conduce a recontextualizarla como un asunto de la política económica.

Palabras clave: discapacidad, exclusión, empleo.

Abstract

Some aspects related with disability and employment are discussed in this text, including concepts related with employment discrimination based on disability. Highlights the costs derived from avoid social responsibility of

rehabilitation, and suggests a change of mind on disability like an economical policy affair.

Key words: Disability, exclusion, employment.

La discapacidad debe asumirse como una categoría creada socialmente, que se cruza con la estructura económica de la sociedad capitalista (piénsese en lo que representa para la fuerza laboral y productiva del país). De este modo, la opresión primaria de las personas en condición de discapacidad es su exclusión como trabajadores asalariados (es decir, poder laborar en un lugar de trabajo que fuera adaptado a sus necesidades).

Varios estudios demuestran que las personas en condición de discapacidad tienen poca participación como fuerza de trabajo, presentan los índices de desempleo mayores y que la ocupación de jornadas de medio tiempo pertenece a aquellos no discapacitados (1). También se ha señalado que la discapacidad para trabajar aumenta sistemáticamente con la edad. De forma contraria, la discapacidad para trabajar decrece

Recibido: diciembre de 2004.

Aceptado: febrero de 2005.

* Fonoaudióloga, magíster en Discapacidad e Inclusión Social, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: janeta@aolpremium.com.

con la educación, debido a que quienes tienen niveles educativos más bajos tienden a desarrollar tareas de alto riesgo de enfermedad laboral o accidente de trabajo (2).

Por lo tanto, la defensa de las leyes que prohíben la discriminación para el empleo basándose en la discapacidad se ha orientado en dos sentidos. El primer grupo de argumentos se basa en las preocupaciones sobre la dignidad, y afirma que la igualdad en el acceso al empleo es esencial para el cumplimiento de las leyes antidiscriminación. Ello reconoce que negar las posibilidades de empleo para las personas en esta condición afecta su dignidad personal. Aun así, la preocupación por la dignidad humana no ha proporcionado ningún argumento para indicar cuándo puede negarse una posibilidad de empleo a alguien en condición de discapacidad, quizá incluso debido a la propia discapacidad. La discriminación en razón de este factor está muchas veces moral y políticamente legitimada (3).

Un segundo grupo de argumentos está basado en conceptos económicos, como la eficacia y la productividad, es decir, señalan que emplear a personas en condición de discapacidad implica una pérdida económica para el empleador. Muchos empleadores suponen que las acomodaciones al puesto de trabajo resultan costosas, creen que las personas en condición de discapacidad tienden a ausentarse más de su trabajo por razones de salud, piensan que los empleados en condición de discapacidad tienen un rendimiento menor en razón de asumir que ellos tienen limitaciones funcionales, entre otros muchos supuestos erróneos.

Sin embargo, las versiones más simplistas de estos argumentos fallan por razones similares: se asume que la ley debe contener límites, calificaciones y excepciones. Los argumentos sobre la dignidad y los de índole económica

comparten su incapacidad para distinguir qué costos de la dependencia son innecesarios y cuándo las decisiones legales pueden mejorar la productividad de las personas en condición de discapacidad.

En parte, como reacción a estos vacíos, los economistas han tomado teorías usadas comúnmente para analizar la discriminación por raza y por género y las han adaptado para explicar la discriminación que se basa en la discapacidad. A veces, la perspectiva del ánimo discriminatorio, por ejemplo, expresa ciertos tipos de carga actitudinal de los empleadores con respecto a la discapacidad para no emplear a individuos productivos con discapacidades, porque los administradores o jefes, los compañeros de trabajo o los mismos clientes se sienten incómodos con ellos o son hostiles hacia los empleados en condición de discapacidad (3). Este punto de vista proporciona una justificación firme para prohibir a los empleadores la discriminación contra un trabajador en condición de discapacidad, que tenga un funcionamiento de trabajo igual al trabajador no discapacitado.

Un número importante de personas condenaría moralmente la discriminación que se base en características que se juzgan inaplicables a las decisiones del empleo, tal como ser sujeto de discapacidad o poseer ciertos atributos biopsicosociales. Consecuentemente, el verdadero desafío para los analistas económicos no es defender la ley de antidiscriminación en discapacidad, sino desarrollar un acercamiento teórico al deber de la acomodación razonable a partir de las leyes que protegen y promueven el empleo para las personas en condición de discapacidad (3).

Las políticas nacionales de empleo en países desarrollados están comenzando a reconocer que las personas en condición de discapacidad son un contingente de fuerza de trabajo que debe

ser incorporada a los mercados laborales. La participación del sector privado en la provisión de empleo es ahora más visible en estos países. El carácter de obligatoriedad en la contratación de estas personas se está sustituyendo por los programas que confían en la competitividad y la capacidad del individuo, así como en la responsabilidad del empleador. Los incentivos financieros se utilizan cada vez más para facilitar el empleo de las personas en condición de discapacidad: concesiones, disminución de las contribuciones de seguridad social, créditos de impuesto y subsidios de salario. La ayuda financiera a los empleados incluye también el apoyo directo para la adquisición de herramientas, equipos, material educativo y asistencia técnica. De igual forma, se han diseñado medidas de seguridad social para animar a beneficiarios en condición de discapacidad a emplearse.

Hay dos acercamientos generales para la acomodación laboral de las personas en condición de discapacidad: el desarrollado en Estados Unidos y Canadá, que requiere que los empleadores acomoden las limitaciones sabidas de los empleados en condición de discapacidad, por una parte, y el acercamiento europeo, por otra, en el cual se exige que los empleadores hagan sus lugares de trabajo enteramente accesibles (3).

En un artículo reciente sobre derecho laboral, Pam Karlan y George Rutherglen (4) elaboraron un acercamiento prometedora que defendía el deber de la acomodación razonable como una forma de aseguramiento contra el riesgo de ser o de discapacitarse. Karlan y Rutherglen observaron que los costos de acomodar a empleados estatales deben extenderse ampliamente entre todos los contribuyentes. El modelo de aseguramiento propuesto ofrece posibilidades importantes en lo relacionado con la antidiscriminación frente a la discapacidad.

Por el contrario, los argumentos de Ronald Dworkin (5), referentes a la igualdad, postulan que aquellos quienes toman decisiones políticas desde una posición de incertidumbre en relación con la discapacidad elegirían asegurarse contra ese riesgo. En este mundo idealizado, la persona en condición de discapacidad recibiría los pagos del aseguramiento, atados de alguna manera al grado de su discapacidad.

Una pregunta interesante que surge a raíz de las perspectivas anteriores es ¿qué factores deberían determinar si una acomodación es 'razonable'? Quizá resulte útil señalar la información y el razonamiento económico como determinantes para avanzar hacia la comprensión de la ley de antidiscriminación de la discapacidad en el contexto del empleo. Es claro que la discapacidad es un proceso dinámico, que fluctúa en extensión y gravedad a través del curso de la vida y que puede o no limitar la capacidad para trabajar; sin embargo, no es un acontecimiento estático, porque es la adaptación de una condición biopsicosocial en el ambiente donde se vive. Por ello necesita ser medida, evaluada y supervisada regularmente para entender su dinámica, en términos de calcular su prevalencia e incidencia actual y futura y asegurar la eficacia de los programas en discapacidad.

Cualquier sistema de información en discapacidad debería proveer los datos necesarios para responder a una variedad de asuntos de política pública, los cuales incluyen por lo menos el tamaño, la distribución y las características de la población en condición de discapacidad; las tendencias demográficas; la dinámica del mercado de trabajo; los cambios en las condiciones económicas; las necesidades de los grupos minoritarios y de las poblaciones vulnerables; los índices de calidad de vida para los trabajadores en condición de discapacidad;

el estado funcional de esta población; el papel de los Estados, y los efectos legislativos, normativos y jurisprudenciales en los programas de discapacidad.

La complejidad de un sistema único de información en discapacidad se deriva, en parte, de las diferencias en los modelos conceptuales del continuo capacidad-discapacidad y de las interpretaciones de esos modelos. Las concepciones existentes sobre discapacidad no identifican necesariamente a la misma población. De igual forma, existe la necesidad de desarrollar medidas objetivas de las variables de los ambientes físico y social, tal como las barreras arquitectónicas, los estigmas sociales, las actitudes negativas y otros.

Muchos factores han prefigurado los programas sobre discapacidad a través de los años, incluidos los de índole económico, la naturaleza cambiante del trabajo, el nivel máximo de ingresos de las personas en condición de discapacidad, las formulaciones y acciones legislativas, las decisiones de la Corte y las iniciativas administrativas emprendidas por los diferentes sistemas de seguridad social; al igual que la propia opinión pública sobre la calificación de la invalidez, la forma como operan las aseguradoras, la composición y caracterización demográfica de la población, los tipos de deficiencias y limitaciones que presentan las personas y la naturaleza de las restricciones que encuentran para participar en la sociedad. No obstante, es difícil determinar el efecto económico de cualquiera de los factores mencionados, debido a la ausencia de datos. El desafío para cualquier sistema de seguridad social es lograr recopilar dicha información y utilizarla para orientar los programas de discapacidad con eficacia.

Las investigaciones en curso y las futuras en los temas de la discapacidad deben proporcionar la información suficiente para la formula-

ción de programas eficaces, la proyección de los costos de la atención en discapacidad y la estimación de los costos de no asumir la responsabilidad social de la discapacidad. Los resultados deben conducir a políticas públicas, a reglas más claras y razonables y a directrices de funcionamiento de los programas de rehabilitación y discapacidad.

De los mencionados, un factor que ha resultado determinante en la forma de manejar la discapacidad en el trabajo es la propia definición de discapacidad (para los adultos). En los manuales de invalidez de muchos países, como Colombia, se entiende como la imposibilidad para acceder a una actividad lucrativa por causa de cualquier alteración física o mental médicamente determinada, por un período continuo de no menos de doce meses (6). La definición de discapacidad que suelen usar los sistemas de seguridad social fue desarrollada a mediados de los años cincuenta, en un momento en que la mayor parte de trabajos estaba centrada en la fabricación, distinto de lo que ocurre hoy día. Desde esa perspectiva se esperaba que las personas con deficiencias y limitaciones graves no pudieran vincularse o reengancharse en una actividad lucrativa.

Con el devenir de los años han ocurrido muchos cambios: la naturaleza del trabajo ha cambiado (de la fabricación hacia el mercado de servicios), los avances médicos y tecnológicos han permitido que las personas en condición de discapacidad se incorporen al empleo y, en años recientes, la actitud pública en relación con este grupo de personas también se ha transformado. Pese a que el concepto de discapacidad ha evolucionado, la definición usada en los sistemas de seguridad social de países como el nuestro, para el proceso de elegibilidad de los beneficiarios de los programas de discapacidad, no ha superado la visión médica.

Es importante señalar cómo durante las últimas dos décadas, el programa de seguro por invalidez de los sistemas de seguridad social y otros programas similares en países en vías de desarrollo han experimentado un aumento inesperado. Más personas están recibiendo pagos por invalidez. De igual forma, la variedad en los beneficiarios ha estado cambiando. En el pasado, las personas que eran incorporadas en los programas de pensión estaban alrededor de los cincuenta años de edad y tenían antecedentes patológicos del sistema circulatorio o condiciones músculo-esqueléticas que limitaban su actividad. En años recientes, los nuevos beneficiarios son más jóvenes y suelen presentar alteraciones cognitivas o mentales.

En 2003, el Committee to Review the Social Security Administration's Disability Decision Process Research (Institute of Medicine) y el Committee on National Statistics Division of Behavioral and Social Sciences and Education (7) formularon una serie de recomendaciones acerca de la dinámica de la discapacidad laboral, que resumieron en cuatro categorías: (a) asuntos conceptuales sobre la definición de discapacidad, (b) medición y supervisión de la discapacidad, (c) mejoramiento del proceso de decisión en discapacidad laboral y (d) consecución de recursos para la investigación.

En cuanto a los asuntos conceptuales, los comités recomendaron a la Administración de la Seguridad Social en Estados Unidos desarrollar acercamientos sistemáticos para incorporar factores ambientales, económicos, sociales y físicos al proceso de determinación de la discapacidad. Ello debe conducir a conocer la naturaleza de la discapacidad, la relación entre el ambiente físico y social del trabajo y los factores externos que afectan la discapacidad laboral.

En relación con la medición y la supervisión de la discapacidad se señaló que, antes de emprender cualquier esfuerzo en la recolección de datos en discapacidad, la Administración de la Seguridad Social debe investigar, probar e incorporar los avances conceptuales en discapacidad y realizar pruebas preliminares y pilotajes de los instrumentos, además de revisar su diseño. Los Comités sugirieron la realización de un examen periódico, amplio y profundo para medir la discapacidad laboral. Asimismo, recomendaron establecer los criterios evaluativos para determinar la discapacidad laboral, lo cual implica investigar el papel y los efectos de los factores vocacionales (7).

Los programas de beneficio para la discapacidad se deben establecer con el objetivo de proporcionar un soporte económico para las personas en condición de discapacidad, quienes no podrían retornar en un corto plazo al trabajo o que sufrirían una reducción en sus ganancias debido a su situación. El imperativo social para ayudar a este grupo de personas es obvio. Con todo ello, en muchas sociedades, las personas en condición de discapacidad no reciben soporte por parte del Estado. La justificación económica para la intervención del gobierno en la discapacidad es actualmente alentada por discusiones similares en el tema del régimen pensional en la vejez (8).

La discapacidad debe ser reconocida como una variable de la política económica, como quiera que su peso está representado en las oportunidades de desarrollo de un país. La dependencia e improductividad representan costos sociales de la discapacidad. Los esfuerzos políticos tendrán que reorientarse hacia la recuperación del capital humano de las personas en condición de discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Russell M. 'Disablement, Oppression and Political Economy', *Journal of Disability Policy Studies* (forthcoming). In: Russell M, Malhotra R, editors. *The political economy of disablement: advances and contradictions*. New York: Academy Press; 2002.
2. Institute of Medicine. *Economic issues and the cost of disability*. In: *Pain and disability: clinical behavioral and policy perspectives*; 1987. p. 87-100. Available from: <http://www.nap.edu/openbook>.
3. Verkerke HJ, editor. *An economic defense of disability discrimination law*. University of Virginia School of Law; 1999.
4. Karlan P, Rutherglen G. *Disabilities, discrimination, and reasonable accommodation*. In: Verkerke HJ, editor. *An economic defense of disability discrimination law*. University of Virginia School of Law; 1999.
5. Dworkin R. *What is equality? Part 2: equality of resources*. In: Verkerke HJ, editor. *An economic defense of disability discrimination law*. Morgantown, WV: University of Virginia School of Law; 1999.
6. República de Colombia, Ministerio de Trabajo. *Manual único de clasificación de la invalidez*. Decreto 692 del 26 de abril de 1995. Bogotá: Ministerio de Trabajo, 1995.
7. Wunderlich G, Rice D, Amado N. *The dynamic of disability*. Committee to Review the Social Security Administration's Disability Decision Process Research Board on Health Care Services-Institute of Medicine, and Committee on National Statistics Division of Behavioral and Social Sciences and Education-National Research Council. Washington: National Academy Press; 2003.
8. Andrews ES. *Disability insurance: programs and practice*. Washington: World Bank; 1998. p. 10. Available from: <http://www.worldbank.org>.