

Acercamiento desde la Sociología a la discapacidad y el empleo en el contexto cubano

—• Por Hanny Sánchez Vera •—



La discapacidad humana como unidad de estudio resulta compleja por ser una variable en la que convergen diversas dimensiones: biológica, psicológica, social, política, cultural y económica, entre otras. Esto conduce a que su definición sea amplia y que implique diferentes criterios. En este sentido, las cuestiones relacionadas con qué es y cómo se representa el fenómeno de la discapacidad han sufrido grandes transformaciones durante los últimos tiempos. La reflexión sobre el significado y la puesta en práctica de principios como son la no discriminación, la autonomía personal, la igualdad de oportunidades, entre otros esenciales relacionados con los derechos de las personas con discapacidad, constituyen actualmente uno de los centros cardinales del debate público.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias 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 los demás (ONU, 2006). Este reconocimiento del concepto que evoluciona es esencial, ya que establece el carácter no permanente de la definición, pues es un proceso cambiante a lo largo del tiempo, así como dependiente del entorno político, económico y sociocultural en el que se desarrolla. La propia CDPD, en su artículo 1, define que las personas con discapacidad son aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (ONU, 2006).

A pesar del impacto que ha tenido el modelo social de la discapacidad, en las sociedades occidentales aún existe una tendencia a la representación de las personas con discapacidad como individuos improductivos a los cuales hay que ofrecerles ayuda; no son vistos como personas autónomas, capaces de contribuir a la sociedad, al desarrollo económico, científico, tecnológico, tanto a nivel local y comunitario, como a nivel nacional. Como representan una minoría con respecto al resto de la población,¹ aún constituyen uno de los grupos más ignorados y desvalorizados de la sociedad y de las políticas sociales.

Una de las esferas que más refleja esta condición de desventaja es la laboral, ya que las personas con discapacidad, y en edad laboral, registran tasas de desempleo muchísimo más altas que las del resto de la población -asciende hasta el 80% en algunos países- y, además, los trabajos que ocupan suelen ser de inferior calidad que los de las personas sin discapacidades (OIT, 2007). Esto evidencia la situación discriminatoria en el mercado del trabajo a la que se enfrentan estos sujetos, aun cuando el empleo es el nexo necesario para lograr la integración social de estas personas para ejercer su pleno derecho y para tener una vida digna.

La significativa labor desempeñada por muchos países, instituciones y organismos internacionales para la inclusión social de este grupo, particularmente en el ámbito laboral, todavía no es suficiente. Los debates a nivel global y los resultados de las investigaciones, desde diferentes disciplinas, señalan que aún existen dificultades en el acceso de hombres, y sobre todo de mujeres, a un empleo digno.



Taller para discapacitados.

Específicamente en Cuba, la incidencia de la política social y de las principales asociaciones no gubernamentales que atienden a gran parte de este sector de la población (ACLIFIM, ANCI y ANSOC) despliegan una valiosa labor social, atienden sus intereses e inquietudes y propician su educación y participación en la construcción de una sociedad mejor. Sin embargo, la realidad cubana actual también expone lo difícil que puede llegar a ser la inserción en el empleo de las personas con discapacidad, especialmente con discapacidad intelectual, debido a los obstáculos objetivos y subjetivos que aún persisten.

Aun cuando la política de empleo, la legislación y la creación de instituciones para la atención e inserción laboral de las personas con discapacidad constituyen una garantía para el logro de la inclusión, la realidad social dista mucho de esa voluntad política. Es por ello que, para alcanzar la plena integración laboral y social de este sector, la sociedad en su conjunto debe desempeñar un papel esencial. Los actores sociales involucrados en tal propósito deben garantizar una estrecha relación -sobre todo de comunicación y coordinación- entre las acciones de las políticas, las leyes y los organismos; pero, ante todo, desde la sensibilidad, el respeto y el entrenamiento del personal capacitado que los atiende.

La necesidad de estudios que contribuyan a enriquecer y desarrollar el análisis teórico-metodológico sobre el tema, se hace cada vez más notable en el contexto actual en que vivimos, donde las nuevas formas de empleo implican un reto para el acceso de las personas con discapacidad al ámbito laboral. El objetivo del presente artículo es brindar una panorámica general sobre el tema de discapacidad y empleo en Cuba desde una visión sociológica, con el propósito de contribuir al diseño e implementación de mayores y mejores políticas, programas y proyectos que tengan interés en la inclusión de este colectivo, sobre todo dentro del ámbito laboral.

» *Contexto internacional y latinoamericano en relación con la discapacidad y el empleo*

La OIT (2007) calcula que en el mundo hay unos 450 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar, es decir, que tienen el potencial necesario para incorporarse al mercado laboral y contribuir al desarrollo de sus países como empleados, trabajadores independientes o empresarios, y que además desean hacerlo. Sin embargo, a pesar de que estas personas pueden realizar casi cualquier trabajo y generar grandes aportes —por supuesto dependiendo del tipo y grado de discapacidad que tengan y el ambiente pro-

picio para ello—, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo las personas con discapacidad en edad laboral registran tasas de empleo menores que las del resto de la población.

Es por ello que algunos organismos internacionales se han dedicado en las últimas décadas a desarrollar medidas encaminadas a reducir las desigualdades y a impulsar los derechos de las personas con discapacidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), han fomentado la inclusión social de este grupo mediante nuevas definiciones y estrategias, como por ejemplo la Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC) y el Desarrollo Local Inclusivo (DLI) que tienen como objetivo promover una mayor participación de estas personas en el diseño, ejecución y evaluación de las líneas de desarrollo de un territorio o comunidad determinados.

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) reconoce en su artículo 27 el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones, con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles. Además, entre otras disposiciones prohíbe toda forma de discriminación laboral, promueve el acceso a la formación profesional y las oportunidades de empleo por cuenta propia, y requiere la realización de ajustes razonables en el lugar de trabajo (ONU, 2006).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo está encargada de promover la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional, a través de objetivos precisos como promover los derechos laborales, ampliar las oportunidades de mujeres y hombres para acceder a un empleo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo en torno al trabajo. Exclusivamente para las personas con discapacidad, la OIT se ha orientado, a través del Programa de Discapacidad, a la estrategia del trabajo decente y de calidad como la vía más práctica para erradicar la pobreza, la marginalización y la exclusión social a las que se ven sometidas la mayor parte de estas personas.

Uno de los debates actuales en la Unión Europea es precisamente el de la integración social y laboral de las personas con discapacidad. Dentro de las directrices establecidas por el Consejo Europeo sobre las Estrategias Europeas para el Empleo se incluye una batería de acciones y medidas prioritarias a favor de la igualdad de oportunidades de las personas con dis-

capacidad en todos los ámbitos, entre ellos el laboral (Malo y Pagán, 2005).

Según la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS, 2014), todas las constituciones de los países iberoamericanos consagran el derecho al trabajo y a la protección social, y la mayor parte de ellas contienen referencias explícitas a los derechos de las personas con discapacidad y, específicamente, a sus derechos en materia de inclusión social y laboral. También casi todos estos países cuentan con leyes específicas de protección a este grupo y muchos de ellos han modificado recientemente su legislación en materia de discapacidad para adaptarla a la Convención Internacional (CDPD).

Por otra parte, la legislación laboral de todos los países iberoamericanos contempla disposiciones dirigidas a promover el acceso al empleo de grupos con especiales dificultades de inserción, entre los que se cuentan las personas con discapacidad, y a garantizarles condiciones de trabajo dignas. No son pocos los Estados que han puesto en marcha medidas para lograr avanzar en el acceso y la igualdad en el empleo de las personas con discapacidad. En países como España la legislación promueve la inclusión social de las personas con discapacidad, incentivando instituciones y empresas para que empleen a estas personas y le garanticen un adecuado desempeño en su trabajo.

En el caso de América Latina existen países que impulsan políticas inclusivas que facilitan el acceso al trabajo de este grupo social. En Bolivia, por ejemplo, fue emitida en 2017 la Ley de Inserción Laboral y Ayuda Económica, por el gobierno de Evo Morales. Esta ley favorece aproximadamente a 45 000 personas con discapacidad y establece que tanto empresas estatales como privadas están obligadas a emplear a este colectivo.

El establecimiento de esta cuota obligatoria de reserva de empleo en el sector público, y en muchos de los casos también en el sector privado, es una medida bastante extendida, aplicada no solo por los dos países anteriormente mencionados, sino también por otros como son los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en las naciones donde existen estos sistemas, deberían mejorarse los mecanismos de ejecución y control, pues en muchas ocasiones son incumplidas las cuotas establecidas.

Entre otras de las medidas que se han puesto en práctica para una inserción laboral más activa de las personas con discapacidad en el empleo ordinario se encuentran: los estímulos en la contratación de personas con discapacidad basadas en incentivos de diverso tipo; la conformación de redes de empresas

comprometidas con la inserción laboral de estas personas; el fomento del teletrabajo; la puesta en marcha de programas de empleo con apoyo; el fomento del autoempleo -asesoramiento para la puesta en marcha de los emprendimientos; la anticipación de la edad de jubilación, etc. (OISS, 2014)

Es esencial valorar también la importancia que tiene el empleo de este sector en los talleres protegidos, denominados también talleres especiales, centros especiales de empleo, talleres laborales protegidos, etc. Estos constituyen en muchos países una fuente de empleo trascendental, especialmente para los grupos con mayores dificultades de inserción, como es el caso de las personas con discapacidad intelectual.

» *Cuba y la inclusión laboral de las personas con discapacidad*

Desde el triunfo de la Revolución se viene gestando y consolidando en el país un proyecto social que tiene como base fundamental la puesta en práctica de políticas sociales universales, inclusivas y de justicia social. Todo esto ha facilitado que sectores vulnerables, como es el caso de las personas con discapacidad, se encuentren más representados en el marco legal del país.

Las políticas en relación con el empleo, a pesar de su redimensionamiento a lo largo de tres décadas, aproximadamente, también han tenido en cuenta a este importante grupo social. Sin embargo, en la actualidad se evidencian algunas contradicciones entre lo que está legalmente establecido, lo que sucede en la realidad y las perspectivas que tienen las propias personas con discapacidad.

En la década del 80 la voluntad estatal por alcanzar un mayor bienestar para estas personas también se reflejó en medidas como los talleres protegidos, el trabajo a domicilio, la concesión de prestaciones especiales y la rehabilitación integral (Rodríguez, 2012). A pesar de la profunda crisis económica y el recrudecimiento del bloqueo imperialista, en 1990 se continuaron diseñando estrategias para favorecer este grupo en el sector laboral como la implementación de los Planes de Acción Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad. Estos planes, que abarcaron varios períodos (I Plan: 1995-2000, II Plan: 2001-2005² y III Plan: 2006-2010³), englobaron diversas áreas (salud, educación, integración en la vida económica, integración comunitaria, accesibilidad, etc.) que incluían diferentes programas, todos con el objetivo, no solo de contribuir a la inclusión social de estos sujetos, sino también de mejorar su calidad de vida.

En este sentido es significativo el surgimiento del «Programa de atención e integración social en la comunidad»; el «Programa de trabajo social con madres

solas de hijos con discapacidad severa»; el «Programa de Perfeccionamiento de los Talleres Especiales de las Empresas de Industria Locales», cuyo contenido se reafirma en el Lineamiento 194 de la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social para el período 2016-2021; el «Programa de Inserción Socio Laboral de los Graduados de la Enseñanza Especial», y el «Programa de Empleo para las Personas con Discapacidad» (PROEMDIS), que entra en vigor en 1995. Este último regulaba la integración sociolaboral, el adiestramiento de las instituciones y el otorgamiento de plazas como oportunidad para que las personas con discapacidad alcancen una activa participación social.

A partir de la experiencia del programa anterior el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dicta la Resolución No. 22 del 2004 que pone en vigor el Reglamento de Relaciones Laborales de las Personas con Discapacidad. Este reglamento contemplaba temas relacionados con la formación laboral, evaluación de la capacidad funcional de la persona con discapacidad, adiestramiento laboral, centros de entrenamiento socio laboral, tiempo de trabajo y descanso, salud y seguridad en el trabajo, entre otros. Esta Resolución fue sustituida por la No. 14 dictaminada en el 2011 en la que se establece el Reglamento para el Empleo de las Personas con Discapacidad y esta, a su vez, fue derogada con la actualización del Código del Trabajo que se pone en marcha en 2014.

El actual Código del Trabajo constituye la ley fundamental que regula los derechos de las personas con discapacidad en materia de empleo. Este documento en su Artículo 2, inciso b, ratifica el derecho de cada ciudadano cubano a obtener un empleo atendiendo a las exigencias de la economía y a su elección, tanto en el sector estatal como no estatal, sin discriminación por el color de la piel, género, creencias religiosas, orientación sexual, origen territorial, discapacidad y cualquier otra distinción lesiva a la dignidad humana. De igual forma, en su Sección Quinta estipula que las personas con discapacidad pueden emplearse de acuerdo con sus capacidades funcionales, habilidades adaptativas, preparación y según las posibilidades existentes en cada municipio (Ley No. 116, 2014: 38).

Sin embargo, a pesar del interés estatal para el empleo de estas personas, se aprecian sesgos o vacíos en la ley que van limitando, de alguna manera, sus posibilidades de acceder a un empleo. ¿Qué consecuencias traería que algunas de las personas con discapacidad, que llegan buscando empleo, no hayan desarrollado ninguna habilidad por no haber recibido capacitación alguna antes de insertarse o una vez incorporados al empleo? Si por su condición de discapacitados no pueden adaptarse al puesto de trabajo que se les asigne,

en vez de este último ser adaptado al primero ¿qué sucedería? ¿Qué hace esa persona si no tiene, además, las capacidades funcionales, según el criterio y la validez de una comisión de peritaje compuesta, en su mayoría, por especialistas de la salud? Si en el municipio no existiesen las plazas suficientes o acordes con las necesidades de estas personas, ¿qué repercusión traería esto para ellas? Y, por último, ¿quién evalúa la necesidad o no de ajustar un puesto de trabajo para que la persona con discapacidad pueda desempeñarse adecuadamente?

Esto quizás entraría un poco en contradicción con lo que establece el Convenio 159 de la OIT y el artículo 27 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, documentos internacionales ratificados por Cuba en 1996 y 2007 respectivamente. Tampoco está en consonancia con lo que establece la actual Constitución de la República (2019) en su artículo 64, donde se evidencia el avance social que ha tenido el país en el tema.

En la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (2016, párrafo 68), aprobada en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, se ratifica la voluntad de garantizar los derechos y deberes de las personas con discapacidad, así como asegurar la igualdad de oportunidades. Todo ello con el objetivo de impulsar su inclusión económica y social y proteger aquellas en condiciones de vulnerabilidad. Además, la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el Periodo 2016-2021, en el lineamiento 194, expresa que se le debe prestar atención a los talleres especiales donde laboran personas con limitaciones en aras de perfeccionar el modelo de gestión de la industria local.

Es importante señalar además el papel que, dentro de la política social, ha desempeñado el Consejo Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad (CONAPED). Este es un grupo multisectorial, presidido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) e integrado por diversos organismos, instituciones estatales, las asociaciones y las organizaciones políticas y de masas, con la finalidad de posibilitar la atención directa a las necesidades de estas personas. Es la institución encargada de que se apliquen los Planes que se mencionaron anteriormente y tiene una estructura a nivel nacional, provincial y municipal.

» *Desafíos para las políticas de empleo en el escenario cubano actual*

Si bien existe la voluntad política para impulsar el desarrollo social en cuestiones relativas a la discapacidad, es imperante la necesidad de superar todavía un modelo paternalista y asistencialista que está en-

raizado en el accionar de algunas instituciones y de organismos del país. Se hace evidente la importancia de transitar hacia un modelo social más integral e inclusivo y lograr una mayor visibilidad y difusión de los derechos de las personas con discapacidad.

Específicamente en relación con el empleo, la carencia de regulaciones que abarquen íntegramente el fenómeno actual de la discapacidad crea escenarios contradictorios a partir de la falta de correspondencia entre lo establecido institucionalmente y lo que sucede en la práctica cotidiana de las personas. Investigaciones recientes (Valdivia, 2015; Soler, 2016, Aquiles, 2016) reafirman lo difícil que puede resultar para este grupo social el acceso al empleo y la permanencia en este.

No existen suficientes plazas en correspondencia con la capacitación que reciben las personas con discapacidad, sus intereses, su nivel escolar, las necesidades territoriales y, en muchos casos, con su condición de discapacidad. No todas las instituciones realizan las adaptaciones pertinentes o los ajustes razonables en los puestos de trabajo. Tampoco el nuevo escenario del trabajo por cuentapropia o cooperativismo les ha ofrecido muchas posibilidades y la incorporación a los Talleres Especiales, que ya funcionan en forma de empleo ordinario, es cada vez más complicada debido a diferentes factores.

La poca accesibilidad, la falta de cultura sobre discapacidad, la falta de sensibilidad, el desconocimiento de las leyes y el incumplimiento de estas, los problemas en la gestión estatal, entre otras barreras, también demuestran cómo en el contexto cubano actual, lleno de transformaciones, no son pocos los retos a los que se tienen que enfrentar las personas con discapacidad para alcanzar una plena inclusión laboral.

Los propios especialistas del sistema jurídico confirman las incongruencias y los vacíos que hoy existen en las leyes que regulan la inserción laboral de las personas con discapacidad. El actual Código de Trabajo se hace insuficiente y restringido para comprender la realidad social en relación con el tema. Es pertinente que se continúe trabajando en el desarrollo de estrategias, proyectos y programas sociales que garanticen la disminución de los obstáculos físicos y mentales que limitan la igualdad de oportunidades y los derechos de las personas con discapacidad.

Referencias bibliográficas

AQUILES TORRES, ANA LILIAMS (2016): *Jóvenes con diversidad funcional intelectual e incorporación laboral. Una mirada desde la Sociología de la Discapacidad*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Oriente, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.

- Constitución de la República de Cuba* (2019) Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu>
- Ley No. 116 Código de Trabajo (2014). *Gaceta Oficial de la República de Cuba* No. 29. La Habana, Edición Extraordinaria, 17 de junio del 2014.
- MALO, MIGUEL ÁNGEL Y PAGÁN, RICARDO (2005): «Participación laboral y discapacidad: el caso de la Comunidad Andaluza.» En *Revista de Estudios Regionales* No.74, pp. 89-116.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2006): *Resolución A/Res/61/106. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Asamblea General 76ª sesión plenaria. Nueva York. (Artículo en formato digital)
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) (Enero, 2014): *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*. (Artículo en formato digital)
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2007): *Datos sobre discapacidad en el mundo del trabajo*. Recuperado en: www.ilo.org/employment/disability. (PDF)
- OIT, ONU, UNESCO (2004): *Estrategia para la rehabilitación, la igualdad de oportunidades, la reducción de la pobreza y la integración social de las personas con discapacidad*. Documento de posición conjunta. (Artículo en formato digital).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) Y BANCO MUNDIAL (2011): *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Recuperado en: www.who.int/iris/bitstream/10665/75356/1/9789240688230_spa.pdf. (PDF)
- RODRÍGUEZ LORES, ALEXANDRO. (2012): *La discapacidad como fenómeno social: un acercamiento desde la sociología*. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, www.eumed.net/rev/cccss/20/
- SOLER NARIÑO, OSMANYS (2016): *Participación de las personas con discapacidad físico-motora en la evaluación a las acciones de la política social en el municipio de Santiago de Cuba: un análisis desde la Sociología*. (Tesis Doctoral). Universidad de Oriente, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- VALDIVIA INSAUSTI, LAURA (2015): «*Análisis crítico de la política social para las personas con discapacidad en Cuba*». (Tesis de maestría). Universidad de la Habana, Departamento de Sociología.
- VII CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2016) *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*.
- VII CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2017) *Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021*.

Notas:

1 Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad, aproximadamente el 15% de la población mundial vive con algún tipo de discapacidad y entre el 2 y el 4% tiene grandes dificultades de funcionamiento. Este porcentaje se distribuye desproporcionadamente a nivel global, donde el 80% de los discapacitados viven en países de bajos ingresos (OMS/ Banco Mundial, 2011). De esta manera se demuestran las desigualdades que experimenta este grupo en relación con el resto de la población.

2 Este II Plan coincidió con el período de la Batalla de Ideas y comprendió más de 50 programas para las personas con discapacidad.

3 Luego del III Plan de Acción Nacional para la Atención de la Discapacidad, no se han emitido otros y actualmente es el que se encuentra vigente.

