



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA

COMISIÓN ESPECIAL DE POBLACIÓN Y
DESARROLLO SOCIAL

REPARTIDO N° 1525
MARZO DE 2009

CARPETA N° 3147 DE 2009

TALLERES DE PRODUCCIÓN PROTEGIDA

Creación

XLVIa. Legislatura

PODER EJECUTIVO

Montevideo, 5 de diciembre de 2008.

Señor Presidente
de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese
Cuerpo adjuntando el proyecto de ley referente a la creación de talleres de
producción protegida.

Saluda al señor Presidente con la mayor
consideración.

TABARÉ VÁZQUEZ
ÁLVARO GARCÍA
DAISY TOURNÉ
GONZALO FERNÁNDEZ
JORGE MENÉNDEZ
MARÍA SIMON
VÍCTOR ROSSI
DANIEL MARTÍNEZ
JORGE BRUNI
MIGUEL FERNÁNDEZ GALEANO
ERNESTO AGAZZI
HÉCTOR LESCOANO
CARLOS COLACCE
ANA OLIVERA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos generales

Resulta una realidad que este conjunto de personas de carácter heterogéneo como son las personas con discapacidad se enfrentan con la discriminación a la hora de conseguir empleo. La influencia de la economía de mercado y sobre todo en países subdesarrollados como el nuestro, se manifiesta en sistemas de producción orientados a la reducción de costos y a la libre competencia estructural no dando prioridad a absorber la oferta de mano de obra.

Dentro de la lógica del sistema de mercado, los primeros en ser desplazados de las posibilidades laborales son los individuos que tienen alguna limitación física, mental o sensorial. Además, el empresario busca obtener la mayor ganancia al menor costo posible, por lo que su planificación económica financiera no considera lógico contratar a una persona cuya capacidad productiva sea aparentemente escasa o mermada.

La última encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística arroja como resultado que solamente la quinta parte de la población con discapacidad de 14 años o más participa en el mercado de trabajo. Su tasa de actividad es muy baja en relación a la población sin discapacidad (19,6% contra 62,4%). Resulta trascendente además que solamente un 16,5% de la población con discapacidad económicamente activa está empleada, porcentaje que contrasta con el empleado dentro de la población sin discapacidad económicamente activa, que asciende al 53,4%.

Buena parte de esa posición desventajosa que ocupan estas personas en el mercado de trabajo, se debe también a una buena dosis de desinformación, prejuicios e infundados estereotipos que fundamentan una convicción social (sobre bases falsas) acerca de la verdadera aptitud de la persona con discapacidad para el trabajo.

Resulta también notorio que este grupo "vulnerable" de personas afronta también serias dificultades una vez ya insertos en el mercado de trabajo, con problemas que si bien en países subdesarrollados como el nuestro pueden ser denominador común con otra clase de trabajadores, en estas personas se potencian a su máxima expresión. Nos referimos fundamentalmente a la obtención de trabajos mal pagos, en condiciones precarias o no decentes, o sometidos a condiciones de explotación, inseguridad, inestabilidad, etcétera.

La Oficina Internacional del Trabajo señala que la discapacidad de la persona, que constituye un verdadero obstáculo para obtener o conservar un

empleo, plantea una serie de problemas en la esfera individual, familiar y social. Entre ellos en el ámbito individual tenemos:

- A) Pérdida de capacidad de ganancia.
- B) Dependencia económica de otras personas.
- C) Pérdida de categoría.

En el ámbito familiar se presentan, entre otros problemas, los siguientes:

- A) Reducción de ingresos.
- B) Situación de inferioridad social.
- C) Carga familiar en más de un sentido.
- D) Tensiones familiares.

Finalmente, en el ámbito social, la problemática trae como consecuencias que:

A) La persona con discapacidad desempleada genera para el Estado la pérdida de la contribución que obtendría de un trabajador activo.

B) Disminución de mano de obra.

C) La sociedad tiene que asumir y afrontar, en todo o en parte, la carga que significa la manutención de la persona con discapacidad y la de su familia.

D) Aumenta el número de personas improductivas y dependientes.

Diversos instrumentos internacionales han contemplado esta situación y sugieren a los países la adopción de legislación y políticas que atiendan y den respuesta a la situación descrita.

Tenemos en primer lugar la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 23 reconoce el derecho de toda persona al trabajo y a la seguridad social. Por su parte la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1971), en su artículo 3º, establece que el retrasado mental tiene derecho a la seguridad económica y a un nivel de vida decoroso; asimismo tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a desempeñar un empleo productivo o alguna otra ocupación útil.

La Declaración de los Derechos de los Impedidos, promulgada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1975, establece también que el impedido tiene derecho a obtener y conservar un empleo y a ejercer

una ocupación útil, productiva y remunerada (artículo 7). Asimismo, el impedido debe ser protegido contra cualquier tipo de explotación, discriminación o trato degradante (artículo 10).

Finalmente la Asamblea General de la ONU en su 48º período de sesiones, aprobó por Resolución 48/96, de 20 de diciembre de 2003, las "Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad" y en su artículo 7º concretamente dispone que los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, enumerando toda una serie de medidas tendientes a ello.

En el ámbito de la OIT, mientras tanto, tenemos junto a las Recomendaciones números 99 y 168, el OIT N° 159 (ratificado por Ley N° 15.878, de 12 de agosto de 1978) sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas. Por este último se establece que todo miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas (artículo 2º).

A nivel de la legislación nacional vigente la Ley N° 16.095 en la parte dedicada al trabajo (Capítulo VIII) hace una serie de referencias a los talleres protegidos (artículos 44 y 45), pero se hace necesario profundizar aun más en esa temática y acordarles un marco jurídico más completo y con más y mejores beneficios que permitan su viabilidad.

II. Contenido del proyecto de ley de Talleres de Producción Protegida

El proyecto de ley sobre Talleres de Producción Protegida se enmarca dentro de lo que se entiende debe ser la promoción de políticas de inclusión de este colectivo de personas en la sociedad. En este caso en particular en el mercado de trabajo, lo que contribuirá sin duda a mejorar la inclusión social, a elevar las tasas de empleo y a mejorar los sistemas de protección y la sostenibilidad de la seguridad social.

Es preciso seguir avanzando en la adopción de políticas sociales y económicas para redireccionar estas posiciones desventajosas que marca el mercado de trabajo. Para ello se deben combinar políticas no discriminatorias y medidas de acción positiva que estén dirigidas a garantizar la independencia, integración y la participación en la vida social de estas personas, apuntando, en lo que respecta al empleo y en la medida de lo posible, a su inclusión progresiva en el mercado de trabajo, como pieza clave para la inserción social de este colectivo de seres humanos.

El proyecto de ley consta de 15 artículos divididos básicamente en dos capítulos. El primer capítulo trata disposiciones generales y entre ellas aclara

el concepto de Taller de Producción Protegida, su estructura y organización (artículos 1º y 2º) y su distinción con figuras afines como talleres protegidos terapéuticos y/o talleres de habilitación ocupacional (artículo 4º).

Se tratan también nuevos beneficios que se le pueden acordar a estos Talleres de Producción Protegida, incluidos entre ellos: exoneraciones impositivas (artículo 8º) y preferencias en procedimientos competitivos de contratación con el Estado de bienes y servicios (artículos 9º, 10, 11 y 12). A tales efectos se toma en cuenta en especial el régimen establecido en la Ley Nº 17.978, de 26 de junio de 2006, sobre cooperativas sociales, equiparando los regímenes por la particular naturaleza que comparten, de ausencia de lucro y de ámbito de inserción laboral, de un grupo vulnerable de la sociedad. Pero por supuesto respetando la función, fines y particular forma jurídica del Taller Protegido, sin exigirle necesariamente que adopte la forma de cooperativa, sin perjuicio de ser muy celoso en los controles de su funcionamiento.

Se establecen también entre las disposiciones generales los requisitos de integración de la plantilla de trabajadores en un porcentaje mínimo de personas con discapacidad, sin perjuicio de aquellas que lo hagan con un mero objetivo de formación o exclusiva integración social (artículos 6º y 7º), el registro de los Talleres de Producción Protegida (artículo 3º) y los cometidos de fomento y de control sobre los mismos que debe cumplir el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de diferentes programas (artículo 5º).

Finalmente el Capítulo II está dedicado al régimen laboral especial y a la contratación de personas con discapacidad que surgirá en el ámbito de los Talleres de Producción Protegida. Se prevén cómo serán los mecanismos de evaluación del grado de discapacidad de las personas (artículo 13), derecho de estas personas a remuneraciones mínimas por su trabajo (artículo 15) así como derecho a la debida información de la demanda de mano de obra que surja de los Talleres de Producción Protegida (artículo 14).

1 Cfr. SEOANE LINARES, Mario, "Legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad para su inserción socio-laboral", CINTERFOR (Serie integración normalizada en la formación para el trabajo. Un proceso de inclusión social), Montevideo, 1998.

2 Oficina Internacional del Trabajo. Principios fundamentales de la Readaptación Profesional de los Inválidos, Ginebra, 1968, y Manual sobre la colocación selectiva de los Inválidos, Ginebra, 1965.

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Concepto, estructura, organización y beneficios de los Talleres de Producción Protegida

Artículo 1º.- Se consideran Talleres de Producción Protegida aquellas instituciones u organizaciones sin fines de lucro que cuenten con personería jurídica, y que produzcan bienes o presten servicios, con el objetivo de capacitar y ocupar laboralmente a personas con discapacidad (artículo 2º de la Ley N° 16.095, de 26 de octubre de 1989) en condiciones especiales, que no estén, en forma transitoria o permanente, en condiciones de integrarse al mercado laboral abierto. Dichas entidades deberán contar además con aprobación por parte de la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado.

Podrán en todos los casos participar regularmente en las operaciones de mercado, enajenando bienes o prestando servicios a título oneroso, siempre que las utilidades obtenidas no sean distribuidas, debiéndose reinvertir en la entidad.

Artículo 2º.- La estructura, organización y gestión de los Talleres de Producción Protegida, podrán ser similares a las adoptadas por las empresas que actúan en el régimen general, sin perjuicio de sus peculiares características y del objetivo que están llamados a cumplir.

Se entiende como esencial entre sus objetivos asegurar un empleo remunerado, la prestación de servicios de adaptación laboral y social que requieran sus trabajadores, a la vez que sirvan como un medio de integración del mayor número de trabajadores discapacitados al régimen de trabajo convencional.

Artículo 3º.- Para acceder a los incentivos y beneficios que dispone la presente ley, los Talleres de Producción Protegida deberán estar inscriptos en el Registro Nacional de Instituciones que atienden personas con discapacidad, creado en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Para que pueda realizarse la inscripción, los citados talleres deberán justificar su viabilidad económica a mediano y largo plazo teniendo en cuenta el cumplimiento de sus fines, mediante un estudio económico financiero, elaborado por contador público. Dicho informe deberá presentarse

anualmente ante el referido Registro, y ante la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado, a efectos de justificar su viabilidad económica.

Artículo 4º.- Los talleres protegidos terapéuticos a los que refiere el literal B) del artículo 31 de la Ley N° 16.095, de 26 de octubre de 1989, y los talleres de habilitación ocupacional a los que refiere el artículo 36 de la citada ley, no serán considerados Talleres de Producción Protegida.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, los talleres de habilitación ocupacional se inscribirán en el Registro Nacional de Instituciones, mencionado en el artículo 3º de la presente ley.

Artículo 5º.- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de Programas Especiales (sean éstos centralizados o descentralizados), prestará la asistencia técnica necesaria para que los Talleres de Habilitación Ocupacional puedan adaptar su funcionamiento a la modalidad de Talleres de Producción Protegida.

Asimismo, y sin perjuicio de los cometidos establecidos en el artículo 45 de la Ley N° 16.095, de 26 de octubre de 1989, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social le corresponde promover, dentro del ámbito de sus competencias y a través del estudio de necesidades sectoriales, la creación y puesta en marcha de Talleres de Producción Protegida, prestando asistencia técnica a los efectos de optimizar su funcionamiento.

Se encargará también de controlar, de forma periódica y rigurosa, que en ellos las personas con discapacidad sean empleadas en condiciones de trabajo adecuadas.

Artículo 6º.- Los Talleres de Producción Protegida deberán contar con la mayor cantidad de trabajadores con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo.

La discapacidad se acreditará en general conforme a los criterios establecidos en la Ley N° 16.095, de 26 de octubre de 1989, y en particular siguiendo el procedimiento establecido por los dos últimos incisos del artículo 42 de la citada ley en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley N° 18.094, de 9 de enero de 2007.

Establécese que el mínimo de personas con discapacidad en todo caso será del setenta y cinco por ciento (75%) de la totalidad de la plantilla de trabajadores, no contemplándose a estos efectos el personal dedicado exclusivamente a tareas de adaptación laboral y social que requieran los trabajadores.

Se entenderán por servicios de adaptación laboral y social los de rehabilitación, terapéuticos, de integración social, culturales y deportivos, que procuren al trabajador con discapacidad de los Talleres de Producción Protegida una mayor rehabilitación personal y una mejor adaptación en su relación social.

Facúltase al Poder Ejecutivo a establecer el porcentaje de las remuneraciones que se destinen a los trabajadores con discapacidad, el que no podrá ser inferior al 75% del total de las remuneraciones abonadas en el año.

Artículo 7º.- Las personas con discapacidad que desempeñen tareas en el marco de un proceso de formación o participen en actividades con la finalidad exclusiva de integrarse socialmente, no serán consideradas a los efectos de los porcentajes establecidos en el artículo anterior y en principio no percibirán remuneración salarial alguna.

Sin perjuicio de lo anterior, los Talleres de Producción Protegida quedan obligados a retribuir mediante comisiones a estas personas con discapacidad, que participando de un proceso de formación o socialización, intervinieren directamente de algún modo, en el proceso de obtención de un producto o un servicio que se destina al mercado. Las comisiones se calcularán sobre el volumen de ventas del Taller Protegido y los requisitos, condiciones y porcentajes de las mismas serán fijadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En todos los casos deberán estar cubiertos por el seguro de accidentes de trabajo establecido por la Ley N° 16.074, de 10 de octubre de 1989.

Artículo 8º.- Los Talleres de Producción Protegida tendrán los mismos beneficios fiscales que los establecidos para las cooperativas sociales (artículo 7º de la Ley N° 17.978, de 26 de junio de 2006). Dichos beneficios regirán exclusivamente para las actividades reguladas por la presente ley, y quedarán supeditados a la vigencia de la inscripción en el Registro mencionado en el artículo 3º, sin perjuicio del cumplimiento de los restantes requisitos dispuestos por la presente ley y la reglamentación respectiva, que se dictará en un plazo no mayor a los 180 días (ciento ochenta días).

Los organismos recaudadores podrán revocar dichos beneficios en cualquier momento, cuando se constate el incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos por la presente ley o cualquier otro apartamiento a las disposiciones vigentes.

Artículo 9º.- En los procedimientos competitivos de contratación de adquisiciones de bienes y prestaciones de servicios que otorguen los

órganos del Estado, entes autónomos y servicios descentralizados, se dará preferencia a la producida por Talleres de Producción Protegida.

Los criterios de preferencia podrán ser cualitativos, cuantitativos o mixtos y deberán establecerse con toda precisión en el pliego particular de condiciones respectivo.

Artículo 10.- Incorpórase al numeral 3) del artículo 33 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) el siguiente literal:

"w) Para adquirir bienes o contratar servicios cuya producción o suministro esté a cargo de un Taller de Producción Protegida, debidamente acreditado ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hasta el monto establecido para la licitación abreviada".

Artículo 11.- A los efectos del numeral 4) del artículo 43 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), se considerará a los Talleres de Producción Protegida que cumplen con los requisitos establecidos en la presente ley, como empresas con solvencia y responsabilidad demostradas.

Artículo 12.- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social comunicará a los ordenadores de gastos mencionados en el artículo 27, literales A), C), D), E), F) y G), y en el artículo 28, literal A), del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), la nómina de Talleres de Producción Protegida presentadas ante el mismo de conformidad con el artículo 3º de la presente ley, así como el giro de sus actividades a los efectos de lo establecido en el artículo 48 del TOCAF, así como en otras normas de finalidad similar.

CAPÍTULO II

Contratación de personas con discapacidad

Régimen laboral especial

Artículo 13.- A los efectos de la relación laboral especial que se establece por esta ley se consideran trabajadores con discapacidad a las personas que teniendo una discapacidad superior al 33% (treinta y tres por ciento) y como consecuencia de ello una disminución de su capacidad de trabajo, al menos igual o superior a dicho porcentaje, presten sus servicios dentro de la organización de los Talleres de Producción Protegida definidos en el artículo 1º de la presente ley.

A estos efectos la discapacidad deberá encontrarse debidamente certificada conforme lo dispone el artículo 6º de la presente ley.

Artículo 14.- Los Talleres de Producción Protegida podrán solicitar a la Comisión Nacional Honoraria de Discapacitados la lista de personas con discapacidad inscriptas en el Registro de Discapacitados (artículo 768 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996), que cubran el perfil de personal que el Taller esté demandando.

En todo caso la convocatoria describirá detalladamente los puestos de trabajo que vayan a cubrir, las características técnicas de los mismos y las circunstancias personales y/o profesionales que deben reunir los trabajadores.

Artículo 15.- Las personas con discapacidad que desempeñen actividad como trabajadores dependientes o como aprendices en los Talleres de Producción Protegida, deberán percibir una remuneración que no podrá ser inferior al mínimo salarial de la categoría correspondiente al sector de actividad en el que se desempeña.

En casos debidamente justificados y por razones de viabilidad del Taller de Protección Protegida, el mínimo de remuneración podrá ser reducido a un Salario Mínimo Nacional. El Taller de Producción Protegida que se encuentre en dicha situación deberá solicitar autorización al Ministerio de Trabajo para ampararse a esta excepción.

Montevideo, 5 de diciembre de 2008.

ÁLVARO GARCÍA
DAISY TOURNÉ
GONZALO FERNÁNDEZ
JORGE MENÉNDEZ
MARÍA SIMON
VÍCTOR ROSSI
DANIEL MARTÍNEZ
JORGE BRUNI
MIGUEL FERNÁNDEZ GALEANO
ERNESTO AGAZZI
HÉCTOR LESCANO
CARLOS COLACCE
ANA OLIVERA

≠