



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**

**Facultad de Ciencia Política y RR. II.**

Licenciatura en Ciencia Política  
Orientación en Administración y Planificación Pública

**TESINA DE GRADO**

*“En búsqueda de la inclusión laboral para personas con  
discapacidad en Rosario.*

*Un análisis de políticas públicas durante el período 2011-2014”.*

Alumna:

Shirli Hebe Calandra

Legajo: C- 2420/1

Directora:

Lic. María de los Ángeles Dicapua

Rosario, Noviembre de 2015

## **Agradecimientos**

Siempre estaré agradecida a mi familia. Ustedes son mi pilar. Gracias por ayudarme en cada instancia, por no dejarme bajar los brazos, por escucharme y dejarme desahogar para luego decirme que mañana iba a ser mejor. Gracias por haberme apoyado y alentado durante esta maravillosa etapa de mi vida.

A Fabi. Gracias por tu amor y paciencia. Gracias por estar a mi lado y animarme en cada paso de la aventura que implicó llegar hasta acá.

A los amigos que vienen conmigo hace años y a los que la vida sumo estando en Rosario. Quienes me acompañaron estando cerca o lejos, dando ánimos, brindando sus oídos y consejos, haciéndome reír y ayudando a despejarme. Simplemente, gracias a todos por su cariño y fuerzas.

A esas personas que la Facultad ha puesto en mi camino. Con los que compartimos risas y frustraciones, interminables charlas e intercambio de opiniones, apuntes manchados y festejos de metas alcanzadas. Gracias por hacer este camino más llevadero, lleno de anécdotas y crecimiento personal y como futura profesional.

A mi directora de tesina. Gracias María por tu guía y consejos a lo largo de este camino de aprendizaje.

## **Índice**

Resumen .....	2
Lista de siglas y abreviaturas .....	3
Introducción .....	4
Capítulo 1: Marco teórico .....	11
El abordaje teórico de la discapacidad .....	11
¿Qué entendemos por inclusión laboral? .....	14
El enfoque de análisis de políticas públicas como estrategia de abordaje del problema.	16
Capítulo 2: Contextualización de la problemática.....	21
Relación entre normativas, políticas públicas y seguridad social.....	25
Capítulo 3: Áreas gubernamentales que trabajan la inserción laboral de personas con discapacidad.....	29
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación .....	30
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe.....	36
Dirección Provincial de Inclusión Para Personas Con Discapacidad .....	38
Dirección General de Personal.....	40
Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.....	41
Traspaso orgánico de la temática laboral .....	44
Área de Empleo para Personas con Discapacidad.....	45
Capítulo 4: Análisis de la problemática .....	49
Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.....	49
Área de Empleo para Personas con Discapacidad.....	62
Conclusiones generales.....	90
Bibliografía.....	93
Anexos: Cuestionarios entrevistas .....	97

## **Resumen**

Las políticas públicas orientadas hacia las personas con discapacidad son un eje fundamental de discusión a partir de las condiciones desiguales con respecto al resto del entramado social. A través de un análisis cualitativo y el uso de entrevistas, esta tesina se propone indagar sobre la inclusión laboral de personas con discapacidad en la ciudad de Rosario a través del análisis de políticas públicas implementadas durante el período 2011-2014. Como se podrá ver, las políticas llevadas a cabo por áreas municipales tienen un incipiente desarrollo pero se cuenta con una diversidad de programas, tanto nacionales como provinciales, y variedad de acciones que tienen como objetivo promover la inclusión laboral en la ciudad de las personas con discapacidad, generando una mayor difusión de esta problemática y subsanar el desconocimiento reinante hacia esta población.

### **Palabras claves:**

*Políticas públicas – implementación de políticas – inclusión laboral - personas con discapacidad*

## **Lista de siglas y abreviaturas**

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

CDPD - Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

CIF - Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud

CUD - Certificado Único de Discapacidad

DGE - Dirección General de Empleo

ENDI - Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad

EPT - Programa de Acciones de Entrenamiento para el Trabajo para Trabajadores con Discapacidad / Entrenamiento para el Trabajo

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos

IPEC - Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe

MTEySS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

OG - Organización Gubernamental

OMS - Organización Mundial de la Salud

ONG - Organizaciones no Gubernamentales

PCD - Personas con discapacidad

PIL - Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad

RUP - Registro Único de Postulantes

SFI - Santa Fe Inclusiva

## Introducción

El rol del Estado es, en todos sus niveles, velar por la igualdad de todos los ciudadanos. En relación a las personas con discapacidad, es el Estado quien debe, a través de políticas públicas acordes, no solo incluirlos en todos los espacios impulsando su integración plena, sino principalmente, eliminar los estigmas, los prejuicios que surgen ante el desconocimiento de una realidad diferente.

Las personas con discapacidad (PCD) sufren de las adversidades que presenta un sistema que no está preparado ni pensado para ellos. Ante esta realidad, se requiere pensar, indagar y analizar las políticas públicas de inclusión laboral hacia este colectivo social. No son un grupo homogéneo sino que, por el contrario, pueden presentarse discapacidades motoras, visuales, auditivas, viscerales, intelectuales o alteraciones mentales graves. Por lo cual, la discapacidad constituye una realidad compleja y multifacética.

Teniendo en cuenta los datos oficiales arrojados por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos en el año 2010, el Departamento de Rosario contaba con 1.180.692 habitantes y 166.683 personas tienen algún tipo de discapacidad, tomando solo la ciudad de Rosario de 839.459 habitantes, 125.377 poseen algún tipo de discapacidad<sup>1</sup>. En la provincia de Santa Fe, según el último censo, 610.367 personas padecen alguna dificultad o limitación permanente (INDEC/IPEC, 2010).

Además,

*De ese grupo, el 77 por ciento está desocupada, más aún, el 80 por ciento nunca trabajó. El 23 por ciento que tiene trabajo están empleados en el Estado, en organizaciones no gubernamentales, talleres protegidos y asociaciones civiles, en ese orden decreciente. En mucha menor medida se ubica el sector privado como dador de empleo y suele suceder que esto sólo se dé por contactos familiares o de amigos. Por último se ubican quienes tienen un emprendimiento propio. Del cuadro de situación se deduce que el porcentaje de personas que accede a un trabajo por sus competencias y capacidades, es muy bajo. (Diario La Capital, 26 de mayo 2013)<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Datos publicados en la sección de estadísticas del Portal web de Santa Fe.

<sup>2</sup> Estos datos fueron también nombrados por la Municipalidad de Rosario en un documento oficial presentado al MTEySS, el Formulario de Propuesta de Implementación del Programa Promover (2013).

La inclusión laboral de un colectivo tan numeroso requiere de proyectos, programas y planes en todos los niveles estatales. Para llevar adelante y alcanzar dicha inclusión se demanda políticas públicas en diversas áreas: en promoción, en infraestructura, en comunicación, en educación y capacitación, en seguimiento, en control de sus aplicaciones y consecuencias.

Sumado a esto, se debe tener en cuenta que históricamente los sujetos con alguna discapacidad o “anomalía” fueron víctimas de rechazo, discriminación, ocultamiento y exclusión. Se han construido prejuicios sociales en torno a la discapacidad, dificultando la decisión de integrar a estas personas al ámbito laboral, incluso a la comunidad. La gran mayoría de los mitos se producen y propagan por la desinformación, lo que permite emerger suposiciones o prejuicios. Algunos de ellos se relaciona a los estigmas que se generaron sobre su comportamiento, como que son personas conflictivas que no consiguen integrarse al grupo de trabajo al considerar que los otros empleados no sabrán cómo tratarlo, o que su presencia incomode a los clientes. Con respecto a los mitos asociados a lo laboral se encuentra la idea de la poca productividad de estos sujetos como así también la preocupación por los altos costos aparejados a acomodar los lugares de trabajo para que sean accesibles.

Como desarrollan Godachevich, Iglesias y Chavez (2005), existen distintos factores que fortalecen a la exclusión, como ser las imágenes estereotipadas que se tienen de las PCD. Como ellos señalan *“los empleadores creen que estas personas no están preparadas para el trabajo y no les dan la oportunidad de demostrar lo contrario”* (Godachevich, Iglesias y Chavez, 2005; 14). Además, agregan que estos sujetos no han tenido un adecuado acceso a la educación y a la formación profesional, que la legislación y políticas no facilitan su incorporación al empleo, como así también, que existen barreras arquitectónicas como son edificios, el espacio y transporte público. Estos son algunos de los obstáculos que dificultan que las PCD encuentren y mantengan un trabajo que les permita ganarse la vida, atender sus necesidades y las de sus familias, como también contribuir a la economía local. A estos problemas la investigación de la Fundación Par (2005) suma el desconocimiento de la legislación vigente y la falta de control estatal de la misma.

## **Preguntas disparadoras de investigación**

En la ciudad de Rosario existen legislaciones propias y adhesiones a normativas tanto provinciales como nacionales. A su vez, actores gubernamentales y de la sociedad civil intentan impulsar la inclusión laboral de este segmento de la población por otro tipo de canales. Por esta razón, lo que se busca con esta investigación es indagar con mayor profundidad sobre las políticas de inclusión laboral.

En el marco de esta tesina es de relevancia realizar las siguientes preguntas de investigación:

A nivel general:

- ¿Cuáles son las políticas públicas que en la ciudad de Rosario promueven directa o indirectamente la inclusión laboral de personas con discapacidades durante el periodo 2011 al 2014?

Por su parte, las preguntas específicas serían:

- ¿Cuáles son las áreas gubernamentales responsables de la inserción laboral de personas con discapacidad en la ciudad de Rosario?
- ¿Cuáles son las líneas de acción llevadas a cabo por la Municipalidad de Rosario para incluir laboralmente a los discapacitados?
- ¿Cómo se implementan estas líneas de acción desde la Municipalidad de Rosario?



## **Objetivos de investigación**

Para responder las preguntas señaladas anteriormente esta Tesina se plantea como objetivos:

### General:

Analizar las políticas públicas llevadas a cabo en Rosario, desde el 2011 hasta el 2014, que promuevan la inclusión laboral de personas con discapacidades.

### Específicos:

- Indagar sobre cuáles son las áreas gubernamentales, sean municipales, provinciales o nacionales, que regulan la inserción laboral de personas con discapacidad, durante el período 2011-2014 en Rosario.
- Describir las líneas de acción, llevadas a cabo en la ciudad de Rosario, en pos de la inclusión laboral de personas con discapacidades, en el período analizado.
- Analizar los mecanismos de implementación de las políticas públicas de inclusión laboral de personas con discapacidad llevadas adelante en Rosario por parte del municipio durante el período 2011-2014.

Buscando dar respuestas a estos objetivos de investigación esta Tesina se encuentra desagregada en cinco capítulos. El primero contiene, por un lado, el marco teórico plasmando los principales conceptos retomados en el análisis de la tesina y, por el otro, el marco metodológico utilizado. El segundo capítulo desarrolla una contextualización de la problemática de discapacidad y empleo. En el tercero se busca dar respuesta a los primeros dos objetivos específicos de esta tesina, describiendo las líneas de acciones llevadas a cabo en relación a la inclusión laboral de PCD por diversas áreas gubernamentales. El cuarto se centra en el análisis de las políticas públicas de inclusión laboral de PCD implementadas por el Municipio de Rosario en el periodo analizado. Siendo el último capítulo la conclusión del trabajo de investigación realizado.

## **Antecedentes y justificación**

Es posible encontrar escritos e investigaciones con respecto a la inclusión laboral de personas con discapacidad. No obstante, se pueden apreciar vacíos; lo cual manifiesta una necesidad social por profundizar y ampliar los caminos a abordar para que sea instalada como cuestión social.

A pesar de los avances en medidas gubernamentales y legislativas en relación a la inclusión de este sector de la sociedad, los estudios de investigación sobre las políticas públicas destinadas a insertar laboralmente a discapacitados son limitados y poco difundidos. Principalmente son empujados y desarrollados por instituciones de investigaciones como universidades, asociaciones de la sociedad civil u ONGs. Como ser la publicación de la organización civil Fundación Par del año 2005 en Argentina, donde se analizaba la situación de las PCD, desde ejes como educación, salud, accesibilidad, trabajo, entre otros. Sin embargo, no se ha podido encontrar un trabajo de investigación de semejante magnitud después del 2005, siendo que en los últimos años se ha dado un gran avance con respecto a la problemática a nivel internacional y nacional.

En nuestro país, por un lado, es factible acceder a estudios sobre las legislaciones, dada la gran magnitud de normativas sobre la temática discapacidad, con un análisis rígido y prolongado sobre la normativa, como también se dieron investigaciones sobre los cambios de modelos teóricos para entender la inclusión. Por otro lado, existen numerosas investigaciones sobre inclusión educativa y el sistema de salud. No obstante, son escasos los trabajos encontrados sobre inclusión laboral, algunos provenientes del *CONICET* y publicados en *Intersticios*, una revista sociológica de pensamiento crítico, son de corte primariamente sociológico y con una mirada desde la perspectiva del trabajado social, por lo que el tema no se encuentra abordado desde la ciencia política. En relación a información oficial, se puede nombrar los observatorios de políticas públicas de inclusión laboral a nivel nacional coordinados por el Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros del año 2007 o la recopilación del 2012.

Dentro de la ciudad de Rosario, en términos de conocimientos e investigaciones académicas, hay una gran carencia con respecto a la relación entre discapacidad e inclusión laboral. Al focalizar la búsqueda en investigaciones relacionadas a políticas públicas sobre dicha temática, ya sea focalizándose en su formulación, implementación o evaluación, no se ha podido encontrar información.

Entre las tesinas de grado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, para la Licenciatura de Ciencia Política no se encuentran trabajos que traten la temática abordada; sin embargo hay tesinas de la Licenciatura de Trabajo Social que abordan los conceptos de discapacidad y trabajo.

En este marco, la presente tesina propone generar un conocimiento sobre las políticas públicas de inclusión laboral para PCD en la ciudad de Rosario entre los años 2011 y 2014, desde la perspectiva de su implementación, es decir, de su puesta en práctica, con el objetivo de brindar información sobre la problemática y posiblemente abrir nuevos interrogantes para otras investigaciones.

El periodo que abarca este estudio es desde el año 2011 al año 2014. Se eligió este periodo porque permite describir la situación previa al cambio de área desde la Dirección de Inclusión de Personas con Discapacidad hacia la órbita de la Dirección de empleo y poder analizar la implementación de políticas públicas hacia este sector de la población.

### **La perspectiva metodológica**

El abordaje metodológico será de carácter cualitativo ya que se trata de un trabajo enfocado desde las Ciencias Sociales y tiene como objetivo alcanzar un conocimiento profundo de la temática a través de la comprensión descriptiva, interpretativa y analítica de la problemática de la discapacidad. La perspectiva metodológica cualitativa, trabaja con el universo de significados, motivos, aspiraciones, creencias, valores y actitudes. El énfasis está puesto en la descripción, percepción de las personas y en el lenguaje.

Como **técnicas e instrumentos** que permitirán recabar datos e información necesaria para esta investigación se recurrirá, en primer lugar, a la técnica de *observación de datos o documentos*. Incluyendo a fuentes primarias, como ser archivos, leyes, registros y documentación de las áreas de gobierno involucradas en la temática. Además de

acceder de fuentes secundarias, a través del aporte de artículos periodísticos, análisis académicos, entre otros.

En segundo lugar, en virtud de las necesidades de la investigación se utilizarán *entrevistas a informantes claves*. Las mismas permitirán relevar información de y sobre los sujetos sociales involucrados en la situación puntual de las políticas de inclusión laboral para personas con discapacidad. Esta técnica es rica en la recolección de información que es difícil de observar, siendo una conversación que obtiene, recupera y registra las experiencias de vida de las personas, además de ser una herramienta flexible y económica. Al realizarse las entrevistas a responsables de llevar adelante, en la ciudad de Rosario, estas políticas públicas de inclusión, permitirán reconocer en mayor profundidad las características de dichas políticas, las áreas que las impulsan y estar al tanto de las opiniones de las autoridades de dichas áreas.

Para este trabajo se optó por utilizar la utilización de entrevistas “cara a cara” semi-estructuradas, si bien son formadas a partir de una guía de preguntas, dejan margen para que los entrevistados puedan desarrollar su relato con libertad, brindándoles un lugar para expresarse y respetando sus perspectivas.

## **Capítulo 1: Marco teórico**

En este capítulo se desarrollaran los tres conceptos que guían esta investigación, siendo estos los modelos teóricos desde los que se piensa la discapacidad, la concepción de inclusión laboral y definiciones de políticas públicas, sirviendo de marco para el análisis en los siguientes capítulos.

### **El abordaje teórico de la discapacidad**

A lo largo de los tiempos las sociedades han adoptado distintos términos para hacer referencia a aquellas personas con algún tipo de limitación funcional o que se alejaban de lo considerado como “normal”. Lo cual, a su vez, ha conllevado distintas formas de explicar y dar respuesta a las situaciones de dichas personas. Es decir, se fueron creando y desarrollando distintos modos de entender y tratar la discapacidad. Es así que se puede afirmar que la discapacidad es una construcción histórico-social.

En este apartado se tratará de exponer una aproximación a los modelos teóricos que han guiado y guían la investigación contemporánea sobre discapacidad. Los mismos se han sucedido de manera consecutiva. A pesar de que algunos autores difieren de sus nombres o títulos, para esta investigación se decidió retomar los más generales: el modelo tradicional, modelo médico o de rehabilitación, modelo social.

El primero de estos modelos teóricos es el **Modelo Tradicional**, a veces identificado como Modelo de Prescindencia compuesto por el submodelo eugenésico y el de marginación. En cual se entendía a la persona con discapacidad como personas no aptas, lisiadas, minusválidas o enfermos al no contribuir al desarrollo de la comunidad (Palacios, 2008).

En la Antigüedad y Edad Media, se consideraba que la causa de la discapacidad era de origen religioso, como castigo de los dioses y consecuencia del pecado. Como corolario de esto, el sujeto era percibido como una carga para la sociedad, por lo cual se lo encerraba, marginaba o, incluso, mataba.

Con el paso del tiempo la persona lisiada, el enfermo de lepra, el deforme, entre otros, empezaron a ser tratados como objeto de caridad y dependencia, desde un planteamiento paternalista. Se van construyendo centros de tratamiento especializados

para ubicarlos fuera de la ciudad.

Luego surge un **Modelo Médico – Rehabilitador**, cuya consagración puede ser situada en el periodo de entre guerra y se afirma a partir de la Segunda Guerra Mundial. En el mundo se va enfatizando la idea del individuo apto y no apto en relación al desarrollo industrial de la sociedad.

Este momento se centra en la atención a la deficiencia; es un problema del individuo y la solución esta mediada por la intervención de un profesional. Se basa en que *“considera que las causas que originan la discapacidad no son religiosas, sino científicas (derivadas en limitaciones individuales de las personas)”* (Palacios, 2008; 26). Por lo que se habla de esta como una enfermedad que debe ser tratada médicamente para “normalizar” a quienes son diferentes. Así, las PCD ya no se consideran innecesarias o una carga para la sociedad, en la medida de que estas sean rehabilitadas psíquica, física o sensorialmente, tratando de ocultar o desaparecer la “diferencia”. Tras el proceso de rehabilitación, el sujeto se puede integrar en la sociedad para ser productivo. En sí se centra en la rehabilitación o “normalización” de las personas con discapacidad.

Un impacto relevante de este modelo proviene de la clasificación de la discapacidad basada en la percepción médica, por lo que todo programa o política referente a la “integración” educativa, laboral, social, etc, estaban transversalizadas o regidas por estas clasificaciones de tipo médico. Además, desde un punto de vista jurídico, la discapacidad era abordada dentro de una legislación de asistencia y seguridad social. Motivo por los cual es posible señalar que dicho modelo se centra más en la salud que en la calidad de vida y la participación social de la persona.

En el marco de este modelo surgen los empleos protegidos, centros especiales u ocupacionales como estrategias para que las PCD puedan adquirir experiencia laboral y seguridad de sus propias habilidades (Palacios, 2008).

Posteriormente, a principios de los años 70, surgen de forma progresiva movimientos en favor de la vida independiente y de los derechos de estas personas, como el caso del movimiento del “Independent living” en Estados Unido, dando lugar al planteamiento de un **Modelo Social**. Algunos autores como Ramón Puig de la Bellace (1992) lo nombran como modelo de la autonomía personal por sus inicios en EEUU.

Dicho modelo considera que las causas que originan la discapacidad no son ni

religiosas ni científicas sino que son en gran medida sociales. Como desarrolla Agustina Palacios (2008) *“no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”* (Palacios, 2008: 103).

Este modelo se encuentra relacionado con valores de los derechos humanos, por lo tanto, aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social. Asimismo, apoya la autonomía de la PCD para decidir respecto de su propia vida, lo cual requiere la eliminación de cualquier tipo de barrera, a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades. Así, se pasa a considerar clave la participación activa de los sujetos con discapacidad, estableciendo sus propias necesidades autodefinidas y su lucha por sus derechos civiles. En palabras de Palacios (2008) *“se insiste en que las personas con discapacidad pueden aportar a la sociedad en igual medida que el resto de personas —sin discapacidad—, pero siempre desde la valoración y el respeto de la diferencia”* (Palacios, 2008: 26). De todo ello se deriva la necesidad de dar respuesta a sus alteraciones mediante distintos tipos de servicios dirigidos tanto a la prevención y tratamiento como a su bienestar en general.

Según María López González (2006), en este modelo se sitúa los orígenes sociales de la discapacidad en la existencia de una sociedad organizada por y para individuos no discapacitados. Concibe la discapacidad más como la restricción social que aísla y excluye a la persona de la plena participación en la vida social, que como una consecuencia de las condiciones particulares o de la naturaleza del individuo.

Se considera que existen diversos elementos en el entorno físico o social de la persona que limitan o restringen su vida, estas son llamadas barreras. Estas pueden ser: actitudes, el lenguaje, la cultura, la organización y la distribución de los servicios de asistencia e instituciones, las relaciones y estructuras de poder que constituyen la sociedad.

Para este modelo, el trabajo representa un instrumento para la integración de la PCD a la sociedad. Por su parte el empleo protegido debe ser una herramienta subsidiaria, restringida y temporal. Simultáneamente se reclaman legislaciones que impulsen acciones positivas, como son los incentivos a empresa para que contraten a PCD o cupos laborales (Palacios, 2008).

En conclusión, este modelo considera que la PCD está en condición de realizar una

vida autónoma y llevar a cabo una participación social activa, donde la posibilidad de insertarse en el mercado laboral es una de las metas primordiales y necesarias para conseguir dicha autonomía.

### **¿Qué entendemos por inclusión laboral?**

Para realizar este trabajo de investigación es fundamental determinar que se entiende por inclusión, en primer lugar, y luego por inclusión laboral. En cuanto al primer concepto, la inclusión es un proceso en el cual una persona pasa a formar parte de una comunidad, convirtiéndose en miembro de pleno derecho. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *“la inclusión se propone lograr la igualdad de acceso y oportunidades para los grupos excluidos integrándolos a las estructuras sociales, económicas, políticas, institucionales y comunitarias que deciden esos accesos y oportunidades”* (BID, 2008; 219). Por consiguiente, la inclusión incide de forma directa en la mejora de la calidad de vida de cualquier persona, a través de la participación social y el desarrollo de la autodeterminación (Campusano Norambuena, 2007). Un aspecto central de la inclusión, en nuestra sociedad, es la obtención de un trabajo.

Desde un punto de vista general, el trabajo se ha transformado en uno de los pilares de la construcción de la identidad del sujeto. Por un lado, a través del mismo una persona puede satisfacer sus necesidades materiales de supervivencia y sostener otras dimensiones de su vida como ser la familia, el ocio o el estudio. Por otro lado, coloca a la persona como sujeto-productor, capaz de aportar a la sociedad. Como desarrollan los profesionales de la Fundación Par, el trabajo es *“el gran organizador de la cultura y de las relaciones sociales y económicas que tienen lugar en ella”* (Fundación Par, 2005; 281). Según los investigadores Godachevich, Iglesias y Chavez (2005), el trabajo es un medio estructurante de la persona, es una *“palanca de su inserción social”*. Permite la independencia económica, la consideración social y el prestigio personal; es un dador de identidad, de auto-reconocimiento y reconocimiento social.

En nuestro país, se puede afirmar que el trabajo es un derecho humano fundamental debido a que forma parte del derecho a la vida y a la dignidad humana. En nuestra Constitución Nacional el artículo 14 bis establece que:

*“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor,*



*jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.” (Constitución Nacional, 1994)*

El párrafo anterior pone en manifiesto que el trabajo debe ser accesible para todos los que lo deseen y no debe ser restringido.

Que los Estados en todos sus niveles apliquen el principio de igualdad y no discriminación hacia la población con discapacidad de manera transversal en cada una de sus políticas y acciones es fundamental para el cumplimiento de los derechos de estas personas (Revista Federación Iberoamericana de Ombudsman, 2014). Las diferentes convenciones internacionales, como la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ponen en manifiesto que las PCD son sujetos con derechos avalados de manera internacional.

Como ha sido señalado a lo largo de este trabajo, las personas con discapacidad han sido víctimas de prejuicios al alejarse de lo considerado como “normal” por la sociedad. La sociedad es la que establece los medios para categorizar a las personas, como así también los atributos que se perciben como corrientes y naturales en los miembros de cada una de esas categorías, como desarrolla Erving Goffman (1990). El autor establece el término **estigma** como una clase especial de relación entre atributo y estereotipo, cuando este atributo es de naturaleza negativa se lo percibe como desacreditador, recibiendo a veces el nombre de defecto, falla o desventaja.

Goffman reconoce tres formas de estigma: por la experiencia de una enfermedad mental, por una forma de deformidad o una diferenciación no deseada y la asociación a una determinada raza, creencia o religión (Goffman, 1990). La percepción o atribución de lo correcto e incorrecto y lo criminalizable trae consigo un fuerte estigma social. El estigma incide negativamente en la inserción laboral de las PCD generando una relación de rechazo y discriminación dentro del mercado laboral hacia ellos.

Otro concepto desarrollado por este autor, a la hora de pensar a las personas con discapacidad como así también su interacción con el resto de la sociedad, es el de carrera

moral. Al poseer un estigma particular tienden a pasar por las mismas experiencias de aprendizaje relativas a su condición y modificaciones en la concepción del yo, es decir, pasan por un mismo proceso de socialización. Las personas estigmatizadas pasan por dos fases en la carrera moral. Por un lado, en la primera al incorporar el punto de vista de los normales, adquiere creencias relativas a la identidad propia del resto de la sociedad mayor, además de una idea general de lo que significa poseer un estigma particular. Por otro lado, en la segunda fase, el sujeto aprende que posee un estigma particular y las consecuencias de poseerlo, en este caso según su tipo de discapacidad y sus implicancias y limitaciones.

### **El enfoque de análisis de políticas públicas como estrategia de abordaje del problema**

Según **Aguilar Villanueva** (1992), una política pública es un proceso, un curso de acción, que involucra todo un complejo de decisores y operadores (Aguilar Villanueva, 1992). Son un conjunto de acciones deliberadamente diseñadas y efectivamente seguidas, en función de determinados objetivos. Más aún,

Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con lo que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido.(...) Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. (Aguilar Villanueva, 1992: 25-26).

La política pública puede ser analizada como un proceso que tiene al gobierno como principal actor a tener en cuenta. **Joan Subirats** (1989) señala que “*el proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto período de tiempo y puede comportar la existencia de diversos sub-procesos*” (Subirats 1989; 42).

Es por ello que este último autor define una serie de etapas o momentos de la política pública: el momento de la entrada en agenda de los problemas, la definición o formulación de la política, la toma de decisión respecto del curso de acción a seguir, la

implementación y la evaluación. Si bien en la práctica estas etapas no se encuentran claramente delimitadas y en muchos casos se dan de manera entrelazada.

Siguiendo a **Cristina Díaz** (1998), es posible caracterizar el proceso de las políticas públicas como:

la construcción de la agenda (que supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público), la formulación de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar), la implementación del programa o programas establecidos, su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma. (Díaz 1998; 51)

Asimismo, Díaz (1998) desarrolla como fase del ciclo de políticas públicas a la implementación, como la planificación y organización del aparato administrativo y todos los recursos necesarios, sean humanos, financieros, materiales y tecnológicos para ejecutar una política. Esta fase compleja articula a) los objetivos generales y específicos según los diferentes actores; b) la selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto; c) el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación; d) el diseño de mecanismos de coordinación y comunicación; e) la elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros; f) la asignación de los recursos necesarios; g) el diseño del sistema de informaciones; h) la programación de la capacitación y concientización; i) el establecimiento de las formas de difusión y publicidad. (Díaz 1998; 63)

Al centrarse en los estudios de la *implementación de políticas públicas* se observa un pasaje entre los enfoques teóricos que abordaron la implementación, según el marco conceptual desarrollado por **Paul Sabatier y Daniel Mazmanian** (1981). La primera corriente, Estudios de la Primera Generación luego denominada “Top-Down” (arriba hacia abajo), donde el Estado aparecía como actor único que fija objetivos y toma decisiones sin tener en cuenta la realidad social existente en el plano en que se ejecuta una política, dentro de un contexto estable donde las exigencias del entorno son homogéneas y poco variables.

La segunda corriente, los Estudios de la Segunda Generación, se empiezan a pensar desde 1970 la política de “Bottom-Up” (abajo hacia arriba), que posibilita individualizar las conexiones causales de la política analizada. Este último enfoque, como explica Francesc Morata (1991), se centra en los aspectos prácticos de la ejecución de una política pública. Así, cobra relevancia la consideración del contexto organizacional en que se lleva a cabo la implementación de las políticas; teniendo en cuenta su especificidad, la multiplicidad de actores, los mecanismos de interacción, los tiempos de la implementación y las diferentes decisiones que tienen que atravesar las políticas para concretarse.

Otro autor que se explaya sobre implantación es **Paul Berman** (1992), quien define a la implantación como el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad. El análisis de la implantación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de autoridad no conducen necesariamente al logro de los resultados provistos. En las palabras del autor *“el problema de la implementación no deriva únicamente de su diseño, sino que también es producto de la relación que tenga una política con su entorno institucional”* (Berman 1992; 283). Por lo cual, las características del contexto moldean la implementación en diferentes sectores de la política, siendo este contexto el determinante del desarrollo y resultado de una política.

Berman (1992) explica que el estudio de la implementación de las políticas sociales tiene su dificultad en el hecho de que los servicios sociales son proporcionados por organizaciones locales que gozan de una relativa autonomía respecto al control estatal y tienen sus propios problemas de implementación. En primer lugar, el gobierno nacional debe llevar a cabo políticas para ejercer influencia sobre las organizaciones locales, esto es la macro-implementación. En segundo lugar, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas, llamada micro-implementación.

El núcleo del problema de la micro-implementación está constituido por la capacidad de adaptación de los miembros de las organizaciones a las demandas de cambio en formas inesperadas. Los procesos adaptativos están compuestos por multitud de decisiones tomadas a lo largo del tiempo por actores locales, las decisiones describen una secuencia o ruta de la micro-implementación que depende de la interacción del proyecto con el contexto organizativo local.

Por su parte, **Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn** (1993) consideran que la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.

De tal forma que estudiar la implementación es examinar aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política. El punto de partida para un estudio de implementación está dado por la política misma que establece los objetivos y las metas, ya que el proceso de implementación variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. A diferentes tipos de decisión, corresponden determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública.

Van Meter y Van Horn (1993) desarrollan seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño: 1) norma y objetivos de las políticas, 2) recursos de la política, 3) comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar la acción, 4) características de las instancias responsables de la implementación, 5) las condiciones económicas, sociales y políticas, 6) la actitud de los encargados de la implementación.

1. Norma y objetivos de las políticas. Partiendo de una decisión política ya dada, los estándares y los objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en estas. En muchos casos están contenidos en los contenidos generales pero en otros esto es mucho más ambiguo por lo que su medición e identificación resulta difícil.

2. Recursos de la política. Las políticas deben proveer los recursos necesarios, que pueden incluir fondos u otros incentivos, para estimular o facilitar su implementación.

3. Comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar la acción. Un elemento clave exige que las normas y objetivos sean comprendidos idóneamente, de ahí la importancia de su claridad en su formulación. La comunicación, según los autores, en y entre las organizaciones es un proceso complejo y difícil, la distorsión es un proceso inevitable. "Se requieren mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a la autoridad incrementar las posibilidades que los responsables de la implementación actúen de acuerdo a las normas y objetivos de la política" (Van Meter y Van Horn, 1993; 121). Por ello los autores señalan que en el contexto de una sola organización se pueden utilizar mecanismo de *enforcement* como selección, reubicación, ascenso o despido; mientras que en el contexto entre organizaciones se recurre a actividades de inducción o seguimiento, como ser actividades de asesoría y asistencia técnica o como sanciones positivas y negativas.

4. Características de las instancias responsables de la implementación. Como puede ser: a) la competencia y el tamaño del personal de una agencia; b) el grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables; c) los recursos políticos de una agencia (como por ejemplo, el apoyo de legisladores y ejecutivos); d) la vitalidad de una organización; e) el grado de comunicación "abierta" que exista en una organización (es decir, las redes de comunicación con intercambios horizontales y verticales libres y un margen relativamente amplio de discrecionalidad en el trato con personas ajenas a la organización); f) los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción.

5. Las condiciones económicas, sociales y políticas. Las mismas son difíciles de señalar con simplicidad, por lo cual los autores plantean para determinarlas se debe cuestionar principalmente: a) si son suficientes los recursos económicos disponibles en la organización jurisdicción para sostener la implementación; b) cómo afectarían las condiciones socioeconómicas; c) cuánta atención se presta al problema que enfrenta la política; d) cuál es la inclinación política de la organización responsable de la implementación y si cuenta con opción o apoyo hacia dicha política; e) si los grupos de interés privados se han manifestado a favor o en contra de la política analizada.

6. La actitud de los encargados de la implementación. Hay tres elementos que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política, como ser su conocimiento de la política, la orientación de su respuesta a la misma y la intensidad de su respuesta.

Resulta complejo aislar las decisiones que se toman en un contexto administrativo. En este sentido, estos autores afirman que un análisis completo de la implementación exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante periodos prolongados, lo que implica un gran despliegue de tiempo y recursos.

A modo de conclusión, estudiar la implementación supone de inmediato sondear aquellos factores que favorecen a que se realicen o no los objetivos de la política, aquéllos dependerán y variarán de un tipo de política a otra. Por lo tanto, realizar el análisis de la implementación de una política, supone conocer las limitaciones y las posibles insuficiencias de los programas y/o de sus estructuras normativas como así también de aquellas unidades organizativas que los implementan.

## **Capítulo 2**

### **Contextualización de la problemática**

En este capítulo se nombraran algunas dimensiones que se consideran relevantes para dar cuenta de la compleja realidad de la problemática de discapacidad y empleo. Como ser definiciones y datos numéricos sobre PCD para reconocer su magnitud, elementos como educación y accesibilidad, la normativa vigente y el sistema de seguridad social. De este modo es posible dimensionar donde se enmarca la problemática a analizar.

En nuestro país, según la Ley Nacional N° 24.901 se considera a las personas con discapacidades:

*Aquellos que padezcan una alteración funcional permanente, transitoria o prolongada, motora, sensorial o mental que, en relación a su edad y medio social, implique desventajas considerables para su adecuada integración social o laboral. (Art. 9 de la Ley Nacional N° 24.901)*

Asimismo, se puede clasificar a los diferentes tipos de discapacidad, siguiendo lo establecido por el Servicio de Rehabilitación de nuestro país<sup>3</sup>, de la siguiente manera:

- **Discapacidad sensorial:**
  - **Visual:** su nivel es muy variable al poder incluir ceguera, que es la ausencia total de percepción visual, y casos que presentan debilidad visual, es decir, la reducción significativa de la agudeza visual en un grado tal, que aun empleando apoyos ópticos, no pueden actuar de manera independiente.
  - **Auditiva:** consiste la incapacidad más o menos grave de captar sonidos; se puede distinguir entre tres trastornos: hipoacusia, cuando la audición es deficiente, pero permanece cierta capacidad que es útil para la percepción del lenguaje oral y de los sonidos ambientales; sordera, que implica la existencia de una audición residual imperceptible; y cofosis o anacusia, que es una ausencia total de audición.
- **Discapacidad motriz:** también llamada física, es la alteración de la capacidad de movimiento que implica en distintos grados a funciones de desplazamiento, coordinación o

---

<sup>3</sup> Según la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) del 2001 de Naciones Unidas.

manipulación; se divide entre superior e inferior. Se entiende por ella la limitación del movimiento, ausencia o parálisis de una, dos o las cuatro extremidades.

- Discapacidad mental: también llamada intelectual, se da cuando las personas poseen deficiencias<sup>4</sup> en las funciones mentales y estructuras del sistema nervioso. Incluye las discapacidades intelectuales vinculadas a la dificultad de entendimiento y procesamiento de información.

- Discapacidad visceral: debido a deficiencias en las funciones y estructuras corporales de los sistemas: cardiovascular, hematológico, inmunológico, respiratorio, digestivo, metabólico, endocrino y genitourinarias.

Según los datos recabados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010<sup>5</sup>, de un total de 40.117.096 habitantes en Argentina, 5.114.190 poseen alguna discapacidad; esto equivale a un 12,9 % de la población total. La Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad<sup>6</sup> (ENDI) del 2002-2003 relevó que de un total de 30.757.628 habitantes del país, 2.176.123 tienen algún tipo de discapacidad, representando el 7,1% de la población total. Entre ellos, aproximadamente el 48,5% se encuentran en edad laboral entre 15 a 64 años. De acuerdo a los datos de la Dirección Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad para el 2014 se había otorgado en la provincia 140.000 Certificados Únicos de Discapacidad. De éstos, 88.200 pertenecen al Nodo Rosario<sup>7</sup>.

Siguiendo los datos brindados por la ENDI 2002-2003 a nivel nacional, el 41% de las personas con discapacidad se encuentra en edad laboral. Teniendo en cuenta su condición laboral, el 24.9% aparecen como ocupados, 4.7% desocupados y 68.4% como inactivos. En relación a las categorías ocupacionales, el 47.5% son obreros o empleados, 2.8% patronos, 42.5% trabajador por cuenta propia y el 3.3% es trabajador familiar. Con respecto al área de inserción laboral, el 33% de ocupados trabaja en el sector estatal, el

---

<sup>4</sup> Se considera deficiencia a la anormalidad o pérdida de una estructura o de una función fisiológica, CIF – OMS, 2001.

<sup>5</sup> En el censo del 2010, en relación a las unidades analizadas se tiene en cuenta la población en viviendas particulares con alguna dificultad o limitación permanente. La muestra no se circunscribe sólo a las localidades de más de 5.000 habitantes y son incluidas las personas en situación de calle. A esto se debe que las cifras manejadas varíen tanto respecto de las arrojadas por la ENDI.

<sup>6</sup> En la Argentina se realizó la *Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2002-2003* (1ª ENDI 2002), complementaria del censo general de población 2001 realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

<sup>7</sup> Se debe tener en cuenta, como fue señalado por la Dirección, que puede haber muchas personas con discapacidad en la ciudad que no cuenten con el certificado por lo cual el número total puede variar en gran medida del dato con el cual ellos cuentan. No toda persona con discapacidad realiza los trámites necesarios para contar con dicho certificado o no desean hacerlo.



62% está inserto en el sector privado; este último dato adquiere mayor relevancia al considerar que de la población total general solo el 19% trabaja en el primer sector, y en el segundo el 80% (Acuña y Bulit Goñi, 2010).

El Certificado Único de Discapacidad (CUD), como lo establece la Ley Nacional 25.504, es un documento público, gratuito e intransferible que certifica la discapacidad en todo el territorio nacional, permitiendo a las personas que lo poseen acceder a ciertos beneficios y prestaciones que brinda el Ministerio de Desarrollo, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud, entre otros. De este modo, se cumple lo instaurado en las Leyes Nacionales N° 22.431 y N° 24.901 sobre obtención de una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos. Como por ejemplo, reclamar por su educación, cobertura en medicamentos y tratamientos, seguridad social, libre tránsito y estacionamiento, y el acceso gratuito al transporte público, para neutralizar desventajas.

Para continuar con la contextualización se deben nombrar y desarrollar brevemente tres elementos que influyen a la problemática, estos son: educación, accesibilidad y cultura. Las barreras arquitectónicas, educativas y accesibilidad en el transporte fueron nombradas como ítems que afectan a los beneficiarios de las acciones llevadas a cabo por las áreas municipales vinculadas a la inclusión laboral de PCD, al ser factores determinantes al momento de conseguir y mantener un trabajo.

Con respecto a la educación, no se puede negar que hoy en día la falta de formación sea un obstáculo en la búsqueda laboral de cualquier persona, existiendo un mercado laboral muy competitivo que demanda conocimientos diversos y específicos. Diferentes investigaciones, basándose en el ENDI, resaltan que muchas PCD poseen un bajo nivel de capacitación formal básica y de herramientas para el empleo en general, con respecto a los estándares mínimos exigidos actualmente. En números esto se refleja de la siguiente manera: 79.1% de la población no posee estudios secundarios completos, solo el 7.4% comenzó algún tipo de formación de grado superior, mientras que el 11% posee calificación técnica o profesional (ENDI, 2002).

La escasez de recursos se presenta como un límite para el acceso y permanencia de un proceso educativo en sus diferentes niveles. Otros obstáculos, además de los recursos económicos, son las barreras arquitectónicas de los centros de formación y del camino hacia ellos, las barreras relacionadas a la comunicación (caso de intérpretes de lenguajes

de señas), y conseguir transporte público adaptado o la necesidad de contratar transportes especiales adaptados.

Mientras que la accesibilidad es clave para reflexionar sobre las dificultades que enfrenta una PCD cotidianamente. La falta de transporte, rampas, acceso a edificios, acceso dentro de los establecimientos sean privados o públicos, veredas en buenas condiciones, dificulta o incluso imposibilita acceder al espacio físico de trabajo. En la ciudad de Rosario se trabaja en una movilidad accesible a través de unidades adaptadas que cuentan con piso bajo, rampa y climatización. Sin embargo, se reconoce que no son muchas las flotas que poseen este servicio, por lo cual las personas que requieren su utilización deberían buscar antes la información vía web para conocer sus horarios y recorridos. Si no se debe recurrir a transporte particulares o servicios privados para su traslado.

Además, se debe tener en cuenta la cultura de la sociedad donde se engloba la problemática analizada. En los últimos años es posible apreciar un cambio cultural en la sociedad con respecto a este grupo social, buscando afianzar su integración en ámbitos culturales, educativos, deportivos. Este cambio se aprecia al ver la visibilización que tiene esta población en medios de comunicación y redes sociales, tras el impulso y trabajo constante de organizaciones civiles que los agrupan.

En relación al tema laboral puntualmente, por un lado, hay mayor interés de las PCD en ocuparse, en ser activos, capacitarse y no depender de sus familiares o pensiones, como también los familiares de ellos están interesados y realizan consultas sobre alternativas laborales, como fue señalado el responsable del Área de Empleo de Personas con Discapacidad de la Municipalidad de Rosario<sup>8</sup>. Por otro lado, está vigente y crece la Responsabilidad Social Empresaria a nivel nacional y también en la ciudad de Rosario, dando lugar a las PCD dentro del sector privado. También el cambio es percibido al tener en cuenta que se accede a mayor información relevada, a través de encuestas de la OMS o censos nacionales, sin embargo los datos no son relevados y sistematizados con frecuencia.

---

<sup>8</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/2/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad, Municipalidad de Rosario.

## **Relación entre normativas, políticas públicas y seguridad social**

Se debe tener en cuenta el marco normativo alrededor de la problemática, a nivel nacional e internacional. En nuestro país existe un cuerpo normativo de gran relevancia sobre la temática de discapacidad dictadas en función de favorecer la igualdad de oportunidades y accesibilidad plena a las PCD (Fara, 2010).

A la hora de pensar las políticas del mercado laboral es clave centrar la mirada en algunos elementos más específicos de la temática. En primer lugar, la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 promulgada en el año 1991, se ocupa del empleo de las personas con discapacidad en sus arts. 86 a 89. La misma incorpora que en las convenciones colectivas se incluyan reservas de puestos para PCD en el sector privado (art. 86), exenciones de cargas impositivas para empleadores que los contraten (art. 87), créditos para financiación de obras que requieran los establecimientos para suprimir las barreras arquitectónicas (art. 88). En segundo lugar, la Ley Nacional N° 24.452, Ley de Cheques, designa que los fondos provenientes de estas multas deben ser puestos a disposición para los programas para personas con discapacidad. En tercer lugar, la Ley Nacional N° 25.689, promulgada en el 2003, modifica el artículo 8 de la Ley Nacional N° 22.431/1981 Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, en relación al porcentaje de ocupación de PCD, ampliando a otras vacantes de la administración pública, a organismos descentralizados o autárquicos del Estado Nacional en sus tres poderes, a entes públicos no estatales y a empresas privadas concesionarias de servicios públicos. La contratación debe ser en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal de la planta permanente (efectiva) y de contratados para personas con alguna discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo. Además se compromete a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por PCD.

En correlación con esta última ley, la Municipalidad de Rosario por medio de la Ordenanza 3745/1984, de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, en su Art.9º establece que:

“la Municipalidad de Rosario, sus organismos descentralizados o autárquicos, las empresas de la Municipalidad, están obligadas a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al 4 (cuatro) por ciento de la totalidad de su personal”. (Ordenanza 3745, 1984)

Como se constató anteriormente, existe un amplio cuerpo normativo en materia laboral dirigida a la población con discapacidad, sin embargo, la ausencia de controles hace que muchas veces estas no se cumplan. Luis Fara (Acuña y Bulit Goñi, 2010) en su análisis de la normativa nacional remarca que se registra un bajo nivel de cumplimiento en la realidad, incluso esto se observa por parte del Estado. Un relevamiento solicitado por la Sindicatura General de la Nación en el 2007 evidenció que de las jurisdicciones, organismo, empresas, entidades y sociedad que componen el Poder Ejecutivo Nacional que deberían ocupar el 4% de PCD en realidad no llega a representar el 0.6% del total de sus agentes<sup>9</sup>, es decir, que en todas las entidades verificadas se constató que el personal con discapacidad no alcanzaba el porcentaje legamente establecido. Este tema será retomado más adelante al describir las acciones que se llevan a cabo en la ciudad de Rosario respecto al cupo laboral para PCD.

En junio del 2007 Argentina ratificó, a través de la Ley Nacional N° 26.378, su adhesión a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) del 2006<sup>10</sup>, que obliga al Estado y a la sociedad a reconocer el valor de las contribuciones que realizan las personas con discapacidad. En su Preámbulo 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 las demás”* (Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, preámbulo, inciso E).

Esta percepción de la discapacidad puede implicar en relación a las políticas públicas que su diseño debe ser flexible, mientras que su implementación debe revisarse con frecuencia para adecuarla a la evolución de dicha temática en un país, como reflexionan los autores Acuña, Bulit Goñi, Chudnovsky y Repeto (Acuña y Bulit Goñi, 2010). Ahora el eje de accionar del Estado ya no está en la persona sino en el contexto social donde ellas se desenvuelven.

---

<sup>9</sup> La Subsecretaría de la Gestión Pública, a través de los representantes que asistieron a la Tercera Reunión del Comité Técnico de la CONADIS, informaron que el porcentaje de ocupación de PCD en el Poder Ejecutivo Nacional, con datos aportados por diferentes organismo a noviembre de 2006, es del 0.59%. Véase el informe *Inclusión laboral de personas discapacitadas en el Estado Nacional* elaborado por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en agosto del 2007, página 18-19.

<sup>10</sup> Según el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional Argentina, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad posee jerarquía constitucional.

Asimismo, la CDPD entiende, según el artículo 1, que

*“las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan 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”* (Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, artículo 1, párrafo 2).

En el artículo 4 se establece que los Estados se *“comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad”* (CDPD, 2006, artículo 4). Por lo cual, deben adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos por la Convención.

Es posible interpretar que la Convención retoma los lineamientos del Modelo Social, al asumir que la discapacidad resulta de la interacción con barreras actitudinales y el entorno. En parte, estas barreras limitan y hasta impiden la participación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de personas. Asimismo, en la CDPC se enfatiza que la discapacidad es un concepto en evolución; es *“un concepto cultural, que varía en diferentes culturas y sociedades”* (Palacios, 2008: 324).

La última dimensión a tener en cuenta para la contextualización es el sistema de seguridad social y su impacto en la búsqueda laboral de una persona con discapacidad. En Argentina las pensiones por discapacidad tienen la característica de ser no contributivas<sup>11</sup>. Según la información disponible en la página web de la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad de la Municipalidad de Rosario, estas pensiones están dirigidas a aquellas personas con una discapacidad laboral total y/o parcial permanente que se encuentren en estado de vulnerabilidad social, sin amparo previsional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y

---

<sup>11</sup> La pensión por discapacidad está dirigida a aquellas personas en estado de vulnerabilidad social y que se encuentran sin amparo previsional o no contributivo; no requiere aportes o cotización para su otorgamiento. La jubilación por invalidez se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, habiendo contribuido con su aporte al menos durante cinco años.

que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos. A través de las mismas, los pensionados consiguen contar con el beneficio de la obra social para cubrir sus necesidades básicas de salud. No se puede dejar de señalar que los montos de las mismas no alcanzan a cubrir las necesidades básicas; según la entrevista realizada el 10/02/2015 al responsable del Área de Empleo de PCD “el monto era cerca los \$2000”, a partir de marzo el monto de la pensión por discapacidad pasó a ser \$2675,21 según datos de ANSES.

Actualmente la legislación nacional establece que ante un trabajo formal en relación de dependencia o se comienza un proyecto autónomo, se interrumpirá el beneficio previsional, es decir las pensiones serán suspendidas. Por su parte los trabajadores en Talleres Protegidos de Producción no pierden el derecho a dichas pensiones, aun cuando se perciben haberes por su trabajo (Acuña y Bulit Goñi, 2010: 174-175). Este es un factor que desmotiva a las PCD su ingreso al mercado laboral ya que las mismas se ven obligadas de rescindir de estos beneficios. Principalmente al tener en cuenta que muchas veces estos trabajos no son estables y luego del término de un contrato laboral deberán enfrentar nuevamente los trámites que conllevar acceder a dichas pensiones del sistema de seguridad social. El equipo profesional y técnico de la Fundación Par (2005) señala este factor desmotivante a la hora de buscar trabajo de la siguiente manera:

*Supongamos el caso de una persona con discapacidad que dispone de una obra social, elemental para cubrir sus necesidades básicas de salud. Consideremos, encima, que obtener este beneficio (que es un derecho) le costó largos y tediosos años de reclamos judiciales y trámites burocráticos. [...] Además, cambiar de cobertura social acarrea dos problemas: la discontinuidad del tratamiento médico que recibía por cambio de cartilla, y la ausencia de la pensión ante un cese laboral hasta que se restablezcan. Ante esta realidad, muchas personas con discapacidad –y/o sus familias– eligen permanecer bajo el beneficio previsional otorgado. (Fundación Par, 2005; 289)*

Esto genera que muchas personas deban optar entre estos derechos, escogiendo en su mayoría el permanecer bajo el beneficio previsional otorgado, recurriendo a empleos al margen de la normativa laboral (Del Mármol, 2008). Es de destacar que el entrevistado del Área de Empleo para Personas con Discapacidad municipal reconoce que no es un factor menor dado que algunas personas con discapacidad dudan a la hora de elegir entre las opciones presentadas.

### **Capítulo 3 -**

#### **Áreas gubernamentales que trabajan la inserción laboral de personas con discapacidad**

Muchas veces las propuestas diseñadas y ejecutadas en beneficio de PCD en relación a diversas problemáticas son producto de iniciativas personales (Acuña y Bulit Goñi, 2010: 235); como ser las acciones llevadas a cabo por asociaciones civiles creadas tras una experiencia cercana con una persona con discapacidad. Ciertas organizaciones de la sociedad civil llevan adelante diferentes acciones para incluir laboralmente a PCD, generando cursos y talleres de formación, abriendo espacios de trabajo específico para esta población, entre otras medidas. Sin embargo, el análisis de estos espacios y sus accionar en relación a la inclusión laboral excede el recorte realizado por éste trabajo de investigación. Así como las políticas llevadas adelante en el marco los Talleres Protegidos de Producción o Grupos Laborales Protegidos, pertenecientes al Régimen Protegido de la Ley Nacional N° 28.816 del 2013, que se radican en la ciudad.

Para mejorar la implementación de políticas públicas es necesario identificar dónde se cuenta con unidades sistemáticas para ejecutarlas, de esa manera es posible reconstruir la capacidad de gobierno y de coordinación dentro de y entre las estructuras con las que cuenta. Por lo cual, a continuación se señalarán las principales áreas gubernamentales, tanto nacionales, provinciales como municipales, que han trabajado sobre la inserción laboral de personas con discapacidad dentro de la ciudad de Rosario durante el período analizado en esta tesina. Según Carlos Acuña (Acuña y Bulit Goñi, 2010) Argentina enfrenta, por un lado, un problema de heterogeneidad estatal y por otro lado, una desarticulación entre los distintos niveles estatales, por lo que se demanda mayor cuidado al considerar las recetas universales.

A nivel nacional se encuentra la institución:

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

A nivel provincial se encuentran las instituciones:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe
- Dirección Provincial de Inclusión Para Personas Con Discapacidad - 2da Circunscripción

A nivel municipal se encuentran las instituciones:

- Dirección General de Personal
- Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad de la Municipalidad de Rosario
- Área de Empleo para Personas con Discapacidad, dentro de la Oficina de Empleo municipal

### **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación**

La institucionalidad de las políticas laborales va en crecimiento. Esto se vuelve visible al observar, principalmente, un mayor grado de formalización de acciones desarrolladas desde el nivel central a través de sus diversos programas. Generando en consecuencia una mayor participación de los ministerios nacionales a través de delegaciones, como es el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y las Oficinas de Empleo. (Acuña y Bulit Goñi, 2010: 234-235).

Este Ministerio cuenta con diversas áreas orientadas a personas con discapacidad. Al centrarse en el período 2011-2014 es necesario nombrar, por un lado, a la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables creada en 1998. Allí funcionaba la Unidad de Empleo Selectivo con el objetivo de facilitar el encuentro de las ofertas laborales y las demandas de trabajadores con discapacidad; contaba con programas relacionados al empleo, capacitación y financiamiento de insumos, y talleres interactivos de asesoramiento. También organizaba el Club de Empresas Comprometidas (red de empleadores). Por otro lado, la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad llevaba adelante los lineamientos que el MTEySS propone para mejorar la empleabilidad de las PCD. Este objetivo surge de su misión de procurar la igualdad de oportunidades laborales para los trabajadores y trabajadoras con discapacidad. El MTEySS se asociaba a todas las oficinas de empleo del país o unidad de empleo en municipios o comunas más chicos, dicha vinculación se verá en mayor profundidad en el apartado del Área de Empleo para Personas con Discapacidad de la Municipalidad de Rosario.

Es de destacar que desde el Ministerio, durante el año 2003 se pusieron en marcha acciones y programas de empleo específicos para mejorar la situación laboral, instrumentados en forma conjunta con organizaciones gubernamentales (OG) y



organizaciones no gubernamentales (ONG). Mientras que desde finales del 2007, a través de las oficinas de empleo municipales se desarrollaron e instrumentaron las áreas de empleo selectivo. Con el funcionamiento de la Red de Servicio de Empleo queda establecida una política pública de amplia territorialización (Página Web del MTEySS).

Debido que el MTEySS, entre sus objetivos prioritarios, busca promover la igualdad de oportunidades para el empleo, elabora e implementa una serie de programas y acciones que favorecen su inserción laboral en el empleo decente, como también difunde los beneficios impositivos y subsidios económicos vinculados con la contratación de personas con discapacidad. Actualmente, según información online del MTEySS, existen en ejecución los siguientes programas específicos, coordinados por la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad del MTEySS:

- Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo, que abarca la implementación de actividades asociativas de interés comunitario para la inclusión de trabajadores con discapacidad en prestaciones formativas o de promoción del empleo ejecutadas en el ámbito del Ministerio.
- Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo, que a través de los organismos habilitados para tal fin, busca brindar a las PCD cursos de capacitación que permitan incrementar competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar la búsqueda de empleo u ocupación.
- Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad, busca la promoción de los mismos a través del otorgamiento de mayores incentivos a los empleadores para su contratación.
- Programa de Acciones de Entrenamiento para el Trabajo para Trabajadores con Discapacidad (Sector Público y Privado), el cual busca favorecer la adquisición de experiencia y conocimientos en empleos demandados localmente, mediante la participación laboral en un puesto de trabajo.
- Programa de Terminalidad Educativa, brinda ayuda a las PCD para finalizar los estudios primarios y/o secundarios, y para realizar cursos de formación laboral.

- Programa de Asistencia a los trabajadores de los Talleres Protegidos de Producción, el cual brinda apoyo técnico y/o económico a aquellos talleres de tipo protegidos<sup>12</sup>.
- Programa de Empleo Independiente para Personas con Discapacidad.

Además, a la hora de la contratación de trabajadores con discapacidad existen diversos beneficios y exenciones impositivas para los empleadores, entre ellos:

- Deducción del 70% de las retribuciones abonadas como deducción adicional, Impuesto a las Ganancias. Según la Ley Nacional N°22.431 (modificada por la Ley N°23.021, art. 23).
- Exención del 50 % aportes patronales el primer año de contratación. Ley N°24.013, art. 87.
- Deducción de Ingresos Brutos, de acuerdo a cada jurisdicción.
- Ayuda económica a la empresa de \$2,700 (Contratación tiempo completo) por un plazo de 6 meses.
- Ayuda económica a la empresa de \$1,300 (Contratación a tiempo parcial) por un plazo de 6 meses.

En relación a la modalidad de contratación, se debe tener en cuenta que el contrato de trabajo que realiza una empresa con una persona con discapacidad no difiere del que pueda realizarse con una persona que no la tiene. Los derechos y obligaciones de las partes son los corrientes en toda relación laboral, en materia de: horarios, asistencia, cumplimiento de normas de servicio, pautas de seguridad e higiene. La empresa debe cumplir con sus obligaciones legales, convencionales y las que particularmente se hayan acordado. Los contratos de seguro de accidentes de trabajo no podrán discriminar ni la prima, ni las condiciones, en razón de la calificación de discapacitado del trabajador asegurado. Asimismo, las obras sociales tendrán la obligación de brindarles sus servicios.

---

<sup>12</sup> Son talleres protegidos aquellos cuya composición se adapte a los requisitos necesarios para inscribirse como Taller Protegido según la Ley N° 26.816 que crea el Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad, publicada en el Boletín Oficial el 9 de enero de 2013

### Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad

Conocidos como PIL, fue creado por Resolución Ministerial N° 802/2004, extendido al Sector Público por Resolución Ministerial 914/07, pasando por posteriores modificaciones siendo la última la Resolución Ministerial 625 del año 2013.

Tiene como objetivo promover la inserción laboral de los trabajadores con discapacidad en el sector privado, a través del otorgamiento de mayores incentivos a los empleadores para su contratación.

Los beneficiarios de este programa serían:

- Trabajadores con discapacidad desocupados en condiciones de ingresar al mercado laboral competitivo, mayores de 18 años, que posean Certificado de Discapacidad Nacional o Provincial (Ley N° 22.431 art. 3) y que no perciban ningún beneficio de la Seguridad Social.
- Empresas privadas y organismos públicos, sean municipales o provinciales.

Las dos características principales del programa son<sup>13</sup>: 1) que los trabajadores con discapacidad percibirán la suma de \$ 2.300 (tiempo completo), \$1.200 (tiempo parcial) durante 12 meses, que el empleador podrá descontar del monto total de la remuneración a percibir. 2) En los casos que corresponda, el programa es compatible con la aplicación de los beneficios impositivos nacionales y provinciales que se encuentran vigentes para la inserción laboral de trabajadores con discapacidad.

### Programa de Acciones de Entrenamiento para el Trabajo para Trabajadores con Discapacidad

Tanto para el Sector Público como el Privado, es conocido como EPT o entrenamiento. Creado mediante la Resolución Ministerial N° 708/10 y reglamentado por Resolución de la SE N° 905/10. Tiene como objetivo favorecer la adquisición de experiencia y conocimientos de las PCD, debidamente certificada en oficios demandados localmente mediante su participación laboral en el puesto de trabajo.

Sus beneficiarios son, por un lado, los trabajadores con discapacidad desocupados mayores de 18 años que cuenten con CUD, por el otro, los organismos públicos, empresas privadas e instituciones sin fines de lucro que lleven adelante el programa.

---

<sup>13</sup> Información disponible en la página web en el año 2015 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Los proyectos deberán ser formulados teniendo en cuenta las demandas y las posibilidades de inserción laboral en la región, contar con actividades de práctica en el puesto de trabajo y acciones de capacitación. Podrán tener una duración de 6 meses en el sector privado, de 1 a 8 meses en el sector público y de 3 a 8 meses en las instituciones sin fines de lucro. Los beneficiarios percibirán una ayuda económica mensual de \$550 cuando el proyecto tuviere una carga horaria de 20 horas y \$750 con 30 horas semanales<sup>14</sup>, además de la certificación del entrenamiento y cobertura de ART.

Para llevar adelante los programas PIL y EPT, la recepción de la solicitud y sus requisitos están a cargo de las Gerencias de Empleo. Mientras que la evaluación y administración la realizará la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de trabajadores con discapacidad, según información disponible en la página web del MTEySS.

#### *Programa PROMOVER la Igualdad de Oportunidades de Empleo*

Este programa creado en el año 2011, está orientado a todos los desocupados mayores de edad con discapacidad. Tiene como objeto asistir a PCD en el desarrollo de su proyecto ocupacional, a través de su inclusión en actividades que les permitan mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos productivos independientes. Su marco legal es la Resolución Ministerial 124/11 de su creación y la Resolución Ministerial 877/11 de su reglamentación.

La Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad describe a este programa en relación a sus dos líneas de acción:

- Línea 1: Actividades asociativas de interés comunitario. Dirigidas a la población con limitaciones funcionales de carácter psicosocial y/o cognitivas, promoviendo su participación en actividades de utilidad social en forma tutelada. Los proyectos serán formulados y ejecutados por organismos públicos o entidades privadas sin fines de lucro e instituciones de formación profesional. Podrán contar con la participación de entre 8 a 12 personas, tendrá una duración de entre 12 y 24 meses. El programa brindará la adquisición de insumos y herramientas para su ejecución.
- Línea 2: Actividades de apoyo a la inserción laboral. Dirigida a la inclusión de trabajadores y trabajadoras con discapacidad en prestaciones formativas

---

<sup>14</sup> Información disponible en la página web en el año 2015 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

o de promoción del empleo. Se instrumentará en forma articulada con otros programas o acciones del MTEySS.

Su línea de actividades de apoyo a la inserción laboral, es decir Promover Línea 2, tiene como finalidad asistir a los participantes en la construcción o actualización de su proyecto formativo y ocupacional, en el desarrollo de trayectoria laboral, en la finalización de estudios, en la realización de experiencias de formación y/o de entrenamiento, en la generación de actividades productivas de manera independiente, en la inserción en empleos de calidad.

La recepción y evaluación para implementar este plan y ser un beneficiario están a cargo de la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad, Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral, y las Oficinas Públicas de Empleo de cada municipalidad.

Como lo señala un folleto distribuido por el Área de Empleo para Personas con Discapacidad de la Municipalidad de Rosario, para participar de este programa las PCD deben presentarse en las Oficinas de Empleo de cada municipio o comuna para inscribirse presentando su DNI, CUIL y el certificado de discapacidad. Además, quien participe de una prestación recibirá una ayuda económica, como también se percibirán incentivos a la formación, certificación de estudios o participar en cursos de formación profesional.

Las normas y objetivos de las políticas son variables importantes para analizar los vínculos entre la política y su implementación (Van Meter y Van Horn, 1993). Partiendo de una decisión política los estándares y objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en estas. Como indican Van Meter y Van Horn (1993), en muchos casos están dentro de los contenidos generales, pero en otros casos, esto es mucho más ambiguo por lo que su medición e identificación resulta dificultosa. Al ver los programas nacionales queda claro que el Estado plantea de manera clara los objetivos y las actividades de ellos. Además, establece como los actores pueden beneficiarse de los planes y quienes están en condiciones de acceder a los mismos.

## **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe**

### *Programa Santa Fe Inclusiva*

Es un dispositivo institucional del gobierno de la provincia de Santa Fe dirigido a la consolidación del derecho al trabajo decente de los sectores sociales vulnerables, que surgió a mitad del 2013 finalizando un año después. No solo apuntaba a personas con discapacidad sino también personas mayores de 45 años, grupos de diversidad sexual, pueblos originarios, jóvenes en situación de riesgo social, víctimas de la trata de personas y población ex-carcelaria. Este programa fue impulsado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con intervención del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Innovación y Cultura, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Producción, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud donde participó la Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad.

Se definió como una estrategia multi-agencia donde participaron áreas del gobierno de la provincia de Santa Fe, municipalidades, comunas y empresas, como principales actores de su puesta en práctica. Las estrategias de inclusión laboral de grupos vulnerables precisan una articulación estrecha entre provincia y municipios, complementando recursos y conocimientos sobre las necesidades específicas de grupos con elevada heterogeneidad en cuanto a sus demandas. La implementación de este programa requirió de una coordinación efectiva con las Oficinas de Empleo locales para cubrir tanto las necesidades de las poblaciones vulnerables como la inclusión de empresas al programa. De este modo se podría cumplir con la línea de acción sobre fortalecimiento del dialogo y concentración público privada que plantea el programa. La línea de acción clave en relación a la población objetivo aquí analizada es la de “accionar por el cumplimiento de la Ley de Cupo para la inserción laboral de personas con discapacidad” (Documento oficial Santa Fe Inclusiva).

Siguiendo la información brindada por la Dirección General de Empleo de la Municipalidad de Rosario, para implementar esta política se estableció el siguiente procedimiento específico de trabajo:

Primero, se realizaba una vinculación con la empresa. Lo que implicaba que Santa Fe Inclusiva (SFI) a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizaba el

contacto con el empleador para: difundir objetivos y beneficios del programa, relevar demanda de puestos de trabajo y remitir el formulario de solicitud de personal. El segundo paso era la solicitud de personal. La empresa completaba el formulario de solicitud de personal con los datos requeridos por cada puesto y remitía el formulario a SFI junto con la habilitación municipal correspondiente. Este último requisito no era solicitado en el diagrama del procedimiento general presentado por el programa. Luego la solicitud era derivada a Dirección General de Empleo. Es decir, SFI recepcionaba el formulario y la habilitación municipal, verifica si cumplía con los requerimientos y lo derivaba a la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Producción y Desarrollo Local.

El cuarto paso era de gestión interna de la solicitud. El Área de Intermediación Laboral de la Dirección General de Empleo, registraba la solicitud y la derivaba a las siguientes áreas según corresponda: Área de Empleo de Personas con Discapacidad, Proyecto de grupos vulnerables, Base de datos de historias laborales. Cada área era responsable de generar un listado de postulantes y remitirlo al Área de Intermediación Laboral. Es importante tener en cuenta que este paso no era planteado en el procedimiento general a nivel provincial, sino pensado y ejecutado dadas las características y áreas de la Dirección General de Empleo de Rosario.

En quinto lugar se hace la pre-selección de postulantes. Cuando el Área de Intermediación Laboral recibía el listado de postulantes para el puesto solicitado, procedía a contactar a los postulantes para una entrevista de pre-selección, realizada la misma se remitía el listado de postulantes pre-seleccionados a Santa Fe Inclusiva. Luego se realizaba la entrevista de selección por parte de la empresa solicitante, en base al listado recibido. Tras elegir al postulante se notificaba a SFI del resultado. Por último se realiza un seguimiento del proceso. El Programa envía el reporte del resultado de la selección de la empresa a la Dirección General de Empleo para su registro, seguimiento y evaluación del proceso.

A manera de resumen, la Municipalidad de Rosario adhirió al programa diseñado a nivel provincial. Siendo la estructura provincial la responsable de contactar a las empresas, mientras los municipios derivaban a las personas como candidatos para cada puesto ofrecido.

Durante el proceso de implementación, la Provincia puso a disposición de las empresas adheridas un equipo multidisciplinario conformado por expertos en gestión de recursos humanos y en responsabilidad social empresaria. Estas herramientas brindaron

una adecuada inserción de los miembros de los colectivos vulnerables en los nuevos espacios laborales (Sin Mordaza, 2013). Puntualmente en relación a la temática de PCD, la nota retoma lo dicho por el gobernador Bonfatti, *"hay que generar conciencia y dar el ejemplo desde el Estado. En esto Rosario está a la vanguardia en el país. Como muestra, hace más de veinte años que la Municipalidad desarrolla los viveros inclusivos, donde trabajan personas con discapacidad"* (Sin Mordaza, 2013).

### Servicio de Nexo Empleo

Es un servicio provincial de intermediación laboral online desde el 2013, mediante un sitio web del gobierno de la provincia a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para promover el empleo. Se la diseñó como una herramienta que propone la conexión gratuita entre empresas y trabajadores en los mercados locales y regionales. Cabe aclarar que, por un lado, cualquier persona que busque un empleo en la provincia puede acceder al sitio y cargar su curriculum vitae, por el otro, no se focaliza puntualmente en las personas con discapacidad.

Es una de las alternativas que presenta el Área de Empleo para Personas con Discapacidad para los que consultan posibles instancias de inscripción para trabajos. Sin embargo, no fue posible saber que tan utilizado es el servicio por PCD al no haber un seguimiento puntual y desgregado por sector poblacional.

### **Dirección Provincial de Inclusión Para Personas Con Discapacidad**

A nivel provincial, en Rosario se encuentra la Dirección Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad 2da Circunscripción que abarca la zona sur de la provincia, es decir el Nodo<sup>15</sup> n° 4 Rosario y el Nodo n° 5 Venado Tuerto. La misma depende de la Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad, que pertenece jerárquicamente a Ministerio de Salud de la provincia. Es la responsable del trámite del Certificado de Discapacidad, elemento clave para las PCD como fue explicado anteriormente.

Teniendo en cuenta las herramientas con las que cuenta esta área gubernamental provincial para llevar adelante sus acciones de inclusión laboral se debe destacar su propia

---

<sup>15</sup> El territorio santafesino está organizado, además de la división departamental, en cinco regiones llamados nodos cuyas cabeceras son: Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto.



base de datos exclusiva para PCD, donde se registran mediante la carga de sus curriculum vitae. Dicha base es tanto para el ingreso al sector público como para el privado, medida implementada desde el 2010 aproximadamente. Con respecto al primero, es mediante concurso público siguiendo el Decreto n° 0291/2009, la Subsecretaría de Inclusión actúa de veedores en todo el proceso, al mismo tiempo facilitan las herramientas y adaptaciones del espacio y del examen para que los postulante con discapacidad apliquen en igualdad de condiciones. Como explicaron desde la Dirección<sup>16</sup>, a nivel provincial en el ingreso a la administración pública se establece como política que ante igualdad de mérito tiene prioridad el postulante con discapacidad.

Mientras que en relación al sector privado se ha trabajado en relación a la concientización y luchando contra los prejuicios instalados en la sociedad, algunos de los cuales fueron señalados en el capítulo anterior. En palabras de una funcionaria de la Dirección, *“se busca que puedan comprender que las PCD pueden trabajar como cualquier otra persona teniendo los accesos que requieren”*<sup>17</sup>. Desde esta área gubernamental se había armado un Club de Empresas, involucrando a otras áreas gubernamentales como la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad municipal de Rosario, buscando la inserción mediante la asesoría a empresas de los beneficio impositivos que tenía la contratación de PCD. Trabajando junto con las empresas, la Dirección funcionaba de nexo y se les envía información de posibles postulantes en relación al perfil que la empresa presentaba, siendo ésta la responsable de coordinar la entrevista, contactar a los postulantes y seguir con el proceso.

La Red de Viveros Inclusivos que lleva adelante la Subsecretaría de Inclusión como dispositivo de contención y formación laboral para personas en situación de vulnerabilidad social, principalmente personas con discapacidad mental y/o patologías psiquiátricas, fue nombrada durante la entrevista como política pública de inclusión diseñada e implementada desde la Subsecretaría. Cabe aclarar que no representa un trabajo formal, sino un espacio de inclusión social, permitiendo además a sus participantes mantener sus pensiones, al igual que los Talleres Protegidos.

Existe vinculación con los espacios municipales que implementan las políticas de inclusión laboral del grupo social analizado, principalmente en relación al intercambio de información. Hay entrecruzamiento de la base de datos provincial y la municipal, dado que

---

<sup>16</sup> Entrevista realizada a Romina Furlan en la Dirección Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad 2da Circunscripción el 13/08/2015.

<sup>17</sup> Ídem.

una misma persona puede anotarse en ambas. En palabras de la entrevistada “*cuando surge una posibilidad de trabajo nosotros nos comunicamos con el área de empleo y les pasamos las características*”<sup>18</sup>. La interacción y comunicación entre esta área provincial y las municipales abocada a la inclusión laboral será analizada con profundidad en el siguiente capítulo.

## **Dirección General de Personal**

En la municipalidad de Rosario esta dirección busca cumplir con el Art.9º de la Ordenanza 3745/1984 y sus modificaciones, que establece:

La Municipalidad de Rosario, sus organismos descentralizados o autárquicos, las empresas de la Municipalidad, están obligadas a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al 4 (cuatro) por ciento de la totalidad de su personal. (Ordenanza 3745/1984, art 9)

Para el ingreso como planta municipal mediante la convocatoria del Registro Único de Postulantes (RUP) del año 2011, primer año ejecutado con esta nueva dinámica, en caso de tratarse de postulantes con discapacidades serían asistidos por personal especializado de la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad municipal en cada una de las instancias, según el reglamento del examen mediante el Decreto N° 949/11. Dicha asistencia técnica garantizaba la accesibilidad en las diferentes instancias del proceso, brindando soporte durante la instancia de inscripción a los interesados que se acercaron a la Dirección, como también en relación a la adaptabilidad de los espacios físicos y del examen. Incluso en la instancia de entrevistas individuales, la Dirección para la Inclusión estuvo presente junto con la Dirección General de Personal, que depende de la Subsecretaría de Gobierno.

Para el RUP del año 2014 se contempló específicamente el cupo del 4% del total de vacantes reservado para personas con discapacidad. En una entrevista con Cristina Simonella, directora general de personal del municipio, se señala que “*se había inscripto 438 aspirantes con esta condición, de los cuales habían sido aceptados 383*” (Diario Rosario 12, 2014). Las PCD podrían contactarse con la Dirección para la Inclusión de

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada a Romina Furlan en la Dirección Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad 2da Circunscripción el 13/08/2015.

Personas con Discapacidad y con la Dirección General de Empleo para asesorarse en sobre la convocatoria, como detalla la información online del RUP 2014. La Dirección para la Inclusión además ayudó en adecuar la accesibilidad de los espacios físicos requeridos a lo largo de las diferentes instancias y la adaptabilidad del examen para los postulantes.

Según comentaron referentes municipales se acerca la Municipalidad a cumplir con este porcentaje. Una nota del diario online Sin Mordaza (2013), se retoma las palabras del gobernador Bonfatti donde establece que en Rosario *“el 4 por ciento de su planta permanente corresponde a personas con alguna discapacidad. A nivel provincial, estamos en vía de cumplir esta premisa y empezamos con el sector administrativo de la policía”* (Diario Sin Mordaza, 2013).

Sin embargo, teniendo en cuenta el informe del año 2012 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la Administración Pública Nacional, observando áreas, secretarías y ministerios, se emplean 2.468 personas que certifican discapacidad, esto representa el 0,78% de quienes trabajan en este ámbito, en cualquiera de sus modalidades de empleo o contratación. Es el uno por ciento de los contratados con el régimen de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional y el 0,76 por ciento del personal con el régimen de estabilidad laboral (Diario La Voz, 2015). El mismo relevamiento en el 2008 evidenció que el porcentaje del PCD en estos ámbitos representando el 0.47%.

### **Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad**

La Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad, creada en 1996 bajo el Decreto 144, es un espacio en el ámbito de la Secretaría de Salud Pública que, atendiendo a los principios de integralidad, universalidad y equidad, genera las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en el marco de una sociedad que respete las diferencias. La misma está destinada a promover y proteger los derechos y la dignidad de las PCD a través de 3 ejes de trabajo: participación, accesibilidad e innovación.

Para lograr esto articulan sus acciones con distintos niveles de la red de salud y otras secretarías del municipio como Gobierno, Planeamiento, Obras Públicas, Promoción Social, Producción y Desarrollo Local, Cultura y Educación, así también con otros organismos provinciales como el Ministerio de Educación de la Prov. de Santa Fe y la Subsecretaría para la Inclusión de Personas con Discapacidad del Gobierno de Santa Fe,

y nacionales como ANSES, CONADIS, UNR, entre otros. Además de trabajar en cogestión con las ONGs vinculadas a la discapacidad y la comunidad para acordar acciones que promuevan la igualdad de oportunidades, la plena participación y la equidad. Las articulaciones que se fueron dando durante los años abarcados en la tesina serán profundizadas en el siguiente capítulo, en vista de que analizar las vinculaciones y articulaciones permiten ver el apoyo u oposición hacia las políticas que se implementan como también hacia la organización responsable de su implementación (Van Meter y Van Horn, 1993).

Los objetivos de esta Dirección son:

- Instalar en la conciencia social que las personas con discapacidad tienen derechos, basados en normas de carácter internacional y nacional y que por tanto no pretenden dádivas ni beneficencia sino el pleno uso y goce de los mismos.
- Remover los obstáculos ideológicos y objetivos dentro del Estado Municipal y de la Sociedad Civil en su conjunto para que niños y adultos con discapacidad, en su calidad de miembros de la sociedad, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás.
- Favorecer la plena participación de las personas con discapacidad como actores sociales.

Uno de los ejes de trabajo de la Dirección era abordar en forma sistemática el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito público como privado, es por ello que se creó en su interior un área específica, el Área Laboral, en el año 2006. Cuyos objetivos de trabajo<sup>19</sup> eran:

- Propiciar la integración laboral de las personas con discapacidad
- Favorecer la creación de nuevos puesto de trabajo
- Mejorar la empleabilidad y la calidad del trabajo

Para cumplir con esos objetivos establecieron que su accionar se iba a enfocar en: la atención y registro de PCD en búsqueda de empleo; intermediación laboral; gestión de micro-emprendimientos; brindar información, asesoramiento, orientación para la capacitación y formación laboral, talleres de sensibilización en espacios públicos y

---

<sup>19</sup> Según un documento suministrado por la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad municipal.

privados; coordinación de actividades con las organizaciones vinculadas a la gestión de empleo; participar de la Subcomisión de Derecho al Trabajo que se formó en la ciudad<sup>20</sup>.

Como estrategia para llevar a cabo su trabajo, por un lado, se creó un registro de personas con discapacidad que buscaban trabajo, con el fin de orientarlas en relación a cursos de formación laboral y capacitación en oficios disponibles en la ciudad. Este registro era una herramienta esencial para llevar a cabo posibles políticas de inclusión laboral, desde su perspectiva de trabajo, para contar con una base de datos de las personas que buscaban trabajo en Rosario. Por otro lado, se generó un espacio de contacto con empresas como proyecto de intermediación laboral. Se buscaba empresas interesadas en contratar PCD, haciendo de intermediario entre las demandas de las empresas y los postulantes, seleccionando a aquellas personas que cubrían mejor los puestos de trabajos solicitados.

Sin embargo, en el año 2012 hubo un traspaso de las funciones relativas a la inclusión laboral de PCD hacia otra área municipal, la Dirección de Empleo, lo cual será explicado en el siguiente apartado. Por esta razón, luego de este cambio cuando se accede a la página web de la Dirección de Inclusión para consultar la sección sobre “trabajo-pensión” se derivan las consultas a la Dirección General de Empleo. Resaltando como ejes de esta sección: el registro de personas que buscan trabajo, capacitación laboral, pensión, cobro de asignación familiar y asignaciones por hijo con discapacidad.

Tanto el registro como todos los planes de capacitación que ofrece la Municipalidad dependen de la Dirección General de Empleo o de diversas áreas de gobierno relacionadas, apuntando a reforzar las competencias laborales de las personas en función de su experiencia, motivación e interés, según la información oficial. Como propuestas gratuitas, pensadas en función de la demanda en el mercado para posibilitar la adquisición de un conocimiento que les permita insertarse en el ámbito laboral.

---

<sup>20</sup> Durante los años del recorte de esta Tesina no estaba en funcionamiento la Subcomisión de Derecho al Trabajo. Fue retomada a partir del 2015.

## Traspaso orgánico de la temática laboral

Un hecho clave durante el período trabajado en esta Tesina es el traspaso orgánico de la temática de inclusión laboral de PCD en el año 2012 desde la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad, perteneciente a la rama de salud, a la Dirección General de Empleo (DGE), dependiente de Producción y Desarrollo Local. Dicho traspaso es de gran relevancia al considerar que cada área posee su propia visión sobre la temática y el sujeto beneficiario de su accionar, marcando un viraje en el modo de pensar y comprender las políticas de empleo para la población con discapacidad desde el municipio.

El tema específico tuvo un aumento jerárquico en la agenda del municipio, esto propulsó su cambio, según la opinión de un representante de la DGE<sup>21</sup>. En palabras de la representante del área laboral en la Dirección para la Inclusión, *“con la asunción de una nueva gestión municipal en el año 2011 comenzó un proceso de concentración en una sola dependencia, la Dirección de Empleo, de la temática laboral que anteriormente se trabajaba desde múltiples áreas en relación a la población a la que se apuntaba, como por ejemplo el Área de la Mujer, la Dirección de Juventud y la Dirección de Inclusión”*<sup>22</sup>.

Mediante el Decreto N° 1787 de julio de 2012 se establece la reorganización de la Secretaría de Producción y Desarrollo Local, instituyendo bajo dependencia directa de ella a la Dirección General de Servicio Municipal de Empleo, que antes dependía de Promoción Social, pasando a abarcar toda la problemática de empleo en la ciudad, unificando así la policía de empleo. *“Tras dicho decreto se formaliza el traspaso que se venía dando desde el 2011 de la temática laboral para PCD hacia la Dirección de Empleo”*<sup>23</sup>.

Para el representante actual del Área de Empleo para PCD fue un factor de gran relevancia que ambas transiciones y momentos de reestructuración de funciones y áreas se dieran en el mismo momento. *“Simultáneamente al traspaso a la oficina actual de la temática de empleo para la inclusión de personas con discapacidad, la Dirección de Empleo pasa de la Secretaria de Promoción Social a depender jerárquicamente de Secretaria de Producción y Desarrollo Local”*<sup>24</sup>. Este cambio de secretarías mostró el

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>22</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad, Municipalidad de Rosario.

<sup>23</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>24</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/2/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad, Municipalidad de Rosario.

nuevo contexto y nuevas visiones que se iban dando. Por un lado, Promoción Social presentaba una “*mirada más asistencialista, es la secretaría que tiene que ser y es para ese tipo de ayuda*”<sup>25</sup>. Mientras que, como señala el entrevistado, “*Producción se guía por programas (como por ejemplo Promover o Programa Joven), los cuales no son planes sociales*”<sup>26</sup>. Determinando que una de sus diferencias reside en que a un plan social una persona interesada se anota y recibe algo a cambio, cuando un programa requiere interacción constante entre la persona interesada y el Estado.

Con el cambio de estructura y dependencia jerárquica las políticas de inclusión laboral para PCD pasan a vincularse directamente con el sector productivo. A esto, se añade que la DGE reúne programas de capacitación, orientación laboral e intermediación, buscando realizar un abordaje integral de la problemática laboral.

### **Área de Empleo para Personas con Discapacidad**

Los municipios poseen una responsabilidad primaria en la contención y respuesta a los problemas de empleo que afectan a la población en situación de vulnerabilidad, a través de su Oficina de Empleo, como se manifiesta en la explicación del Programa Santa Fe Inclusiva. Estas oficinas constituyen instrumentos efectivos para la aplicación de las políticas públicas provinciales orientadas a la generación de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo decente.

En la ciudad de Rosario existe un área específica abocada a la temática y población objetivo analizadas en esta Tesina, llamada Área de Empleo para Personas con Discapacidad. La misma comenzó a funcionar en agosto de 2012 dentro de la Dirección General de Empleo, como fue desarrollado en el apartado anterior. A la vez, esta Dirección, y por ende esta Área, pertenece a la Red de Servicio de Empleo del MTEySS, mediante la cual queda establecida una política pública de amplia territorialización.

A través de la DGE, la Municipalidad brinda un servicio público y gratuito a las personas que buscan empleo o requieren mejorar su perfil laboral, así como también a las empresas que estén en la búsqueda de personal (Página web Promoción de Empleo, Municipalidad de Rosario). Brindando servicios de intermediación laboral, orientación

---

<sup>25</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/2/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad, Municipalidad de Rosario.

<sup>26</sup> Ídem.

laboral, apoyo a la búsqueda de empleo, orientación al trabajo independiente, formación y capacitación laboral y soluciones para empresas.

Los servicios que brindan las Oficinas de Empleo, según información del MTEySS, hacia la población con discapacidad, serían:

- Asesoramiento a empresas, instituciones y particulares acerca de los beneficios según la normativa vigente
- Encuentros de sensibilización sobre la temática de la discapacidad
- Análisis y evaluación de puestos de trabajo
- Entrevistas laborales a personas con discapacidad
- Búsqueda y selección de perfiles entre las personas con discapacidad entrevistadas
- Seguimiento a las personas incorporadas a la empresa

Buscando promover la igualdad de oportunidades en el acceso al mundo del trabajo para todas las personas, el Área de Empleo tiene como funciones:

- Brindar orientación ocupacional a las personas con discapacidad a fin de prepararlos para el ámbito laboral.
- Fortalecer las habilidades y destrezas de las personas con discapacidad a través de la formación profesional para acceder a un puesto de trabajo.
- Promover en el sector productivo local la inserción laboral de personas con discapacidad.

Otro rol que ejecuta la DGE como también del Área de Empleo es brindar soluciones para empresas, mediante la oferta de un servicio completo, público y gratuito de consultoría dirigido a todos los sectores productivos locales, en pos de generar oportunidades en el mercado laboral para las personas. Sin embargo, como fue comentado durante la entrevista realizada el 10/2/2015 al responsable del Área, son pocas empresas las que se acercan al espacio preguntando por el Programa Promover por ejemplo o simplemente la posibilidad de contratar a una PCD dentro de su equipo de trabajo.

Las empresas pueden optar por tres líneas de acciones: capacitación/entrenamiento, inserción laboral y contratación definitiva; cabe aclarar que no necesariamente en ese orden. Según información brindada por un responsable de la DGE.



El Área debe hacer hincapié constantemente en diversos ejes como ser, en primer lugar, la inserción y lo que ello implica para la PCD. En segundo lugar, realizar un seguimiento de adaptación, en relación a lo edilicio, a la interacción con el grupo de trabajo y la adaptación el puesto; lo realizan mediante visitas regulares a los establecimientos. En tercer lugar, deben concientizar sobre la importancia en mantener el puesto, tanto para el beneficiario como para la empresa; al segundo se puede anexar por lo beneficios e incentivos económicos y la responsabilidad social, mientras que para los beneficiarios se relaciona a la importancia de la inserción laboral no solo desde lo económico sino como elemento integrador, como palanca social.

Para cumplir con funciones mencionadas se ejecutaron dos políticas públicas durante el 2013, según información otorgada por la DGE. Ambas líneas de acción fueron diseñadas en otro contexto institucional, al ser diagramadas por el MTEySS, siendo las oficinas de empleos locales las responsables de su implementación. Es decir, siguiendo el marco teórico sobre las variables que trabaja Díaz (1998), los programas ejecutados durante el período analizado se caracterizan por un nivel de ejecución local, mientras que su diseño dependió de un ministerio nacional. Una de estas políticas fue el Programa de Inserción Laboral de personas con discapacidad y la otra, el Programa de Entrenamiento para el Trabajo de personas con discapacidad. Otra política ejecutada desde el 2014 es el Programa Promover que también fue diseñado por el MTEySS. Además de participar junto a la Provincia de Santa Fe en la implementación del programa Santa Fe Inclusiva, descrita en el apartado de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social provincial. Todas estas acciones ejecutadas a través del área local serán profundizadas y analizadas en el capítulo siguiente de esta Tesina.

Las acciones o programas hasta aquí nombrados del MTEySS tienen la particularidad de estar dirigidos a hombres y mujeres en edad laboral que cuenten con el Certificado Único de Discapacidad. Esto no es un dato menor recordando lo señalado en un capítulo dos en relación al hecho que no toda persona con discapacidad cuenta o desea hacerse dicha documentación.

Una labor destacable de esta área, es que en su escaso tiempo de existencia, ha reunido una base de datos de alrededor de 1000 personas con discapacidad, recopilando la información con la que contaba antes la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad, la Subsecretaría de Inclusión para personas con Discapacidad (perteneciente al Ministerio de Salud provincial) y adicionando datos propios obtenidos por

medio de entrevistas personales. Esta base está cargada en la Plataforma de Empleo del Ministerio de Trabajo.

Por otro lado, ha habido breves avances, no sistemáticos en la intermediación laboral con empresas, a las cuales se le ha sensibilizado sobre la temática y presentado los beneficios de la contratación de personas con discapacidad. Actualmente hay algunas empresas que ya contratan personas con discapacidad en la ciudad de Rosario, a saber: Arcor, Subway, Bunge, entre otras.

### **A modo de cierre...**

*“La inclusión se propone lograr la igualdad de acceso y oportunidades para los grupos excluidos integrándolos a las estructuras sociales, económicas, políticas, institucionales y comunitarias que deciden esos accesos y oportunidades”* (BID, 2008; 219). Con el transcurso del tiempo se fueron institucionalizando las medidas y espacios de inclusión laboral en nuestro país, a través de normativas, inicialmente creados por familiares y conocidos de personas con discapacidad para generar espacios de socialización, aprendizaje y trabajo para dichas personas, como por ejemplo los talleres laborales y los centros de formación, como fue señalado en las entrevistas realizadas para esta investigación.

Estos cambios, que llevaron años, permiten comprender la importancia que fue adquiriendo en la sociedad la inclusión de personas con discapacidad en todos los ámbitos, incluso el laboral. Dado que el trabajo es un medio estructurante de la persona, es una *“palanca de su inserción social”* (Godachevich, Iglesias y Chavez, 2005). Como manifiesta el MTEySS *“emplear una persona con discapacidad contribuye a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria”* (Folletería MTEySS, 2011). Es por esto que se diseñan e implementan, a mi entender, diferentes propuestas de políticas de inclusión laboral. Analizar el contexto institucional en el cual se insertan las políticas públicas de inclusión laboral y los responsables de su implementación, examinar los factores que influyen la puesta en marcha de esas políticas, permitirá pensar tanto nuevas estrategias como también ajustes a las existentes para expandir sus alcances.

## **Capítulo 4 –**

### **Análisis de la problemática**

Para poder analizar los mecanismos de implementación de las políticas de inclusión laboral para personas con discapacidad, llevadas adelante en Rosario por parte del municipio durante el período 2011-2014, es necesario observar el entramado de elementos que operaron en los organismos municipales que en diferentes momentos estuvieron encargados de estas políticas públicas, es decir la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad con el Área Laboral y el Área de Empleo para Personas con Discapacidad de la Dirección General de Empleo.

Dichos organismos le han marcado a la política de inclusión laboral las características que tiene y cómo se fue dando su implementación. Dado que al describir y analizar estas instituciones es posible sondear aquellos factores que favorecieron a que se realicen o no los objetivos de la política (Van Meter y Van Horn, 1993). Como así también, el contexto institucional de las organizaciones locales prestadoras de servicio permite conocer otra mirada sobre la implementación de las políticas públicas (Berman, 1992).

### **Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad**

Hasta el año 2012, como fue explicado en el capítulo anterior, la temática laboral para personas con discapacidad en el ámbito municipal era responsabilidad de la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad mediante el trabajo del Área Laboral específicamente. En esta sección se profundizará sobre las políticas públicas que aplicó esta dependencia municipal, ahondando en diversos elementos que afectaron su implementación.

La agenda relacionada con discapacidad en la municipalidad de Rosario se remonta a los años 80 y se enmarcó en un movimiento a nivel internacional centrado en políticas de asistencia. Es por ello que en un primer momento se introdujo la temática de discapacidad dentro del ámbito de Promoción Social. En el año 1996, pasa al área de salud, con la creación de la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad, la cual continúa encabezando las acciones municipales impulsadas hacia esta población. Respecto a lo laboral, dentro de la Dirección se empezó a apoyar a algunos micro-emprendimientos que involucraban a PCD, como una ayuda meramente económica. Tras este primer intento, la

ayuda por varios años se limitó a brindar apoyo a los talleres protegidos de la ciudad. Es recién entre los años 2005-2006 que se empezó a pensar en un espacio de trabajo puntual hacia los ejes trabajo y discapacidad dentro de la municipalidad, creándose así el Área Laboral, también llamada oficina de empleo. “*Siendo pioneros en esta temática al no haber casos replicables ni mucha información o desarrollo, al salir de una crisis económica donde pensar en inclusión laboral de PCD era un tema conflictivo*”<sup>27</sup>.

Retomando el marco teórico-conceptual, estas acciones eran llevadas a cabo desde una perspectiva *Top-Down* ya que era el Estado quien fijaba los objetivos y tomaba las decisiones sin una involucración permanente en la realidad social (Sabatier y Mazmanian, 1981). Era la administración municipal quien constituía los elementos principales de las políticas de discapacidad. Se puede apreciar que el municipio era el actor primordial, al ser quien determinaba los recursos y los cambios en las dependencias con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y calidad.

Se debe recordar que a partir de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 es que se empieza a pensar en función de los derechos humanos, como fue señalado por una de las responsables del Área Laboral<sup>28</sup>. Esto fue claramente un cambio de perspectiva, tal y como se vio en el marco teórico, dado que a partir de este momento se empieza a tener en cuenta la multiplicidad de actores, los mecanismos de interacción y especialmente diferentes decisiones que tienen que atravesar las políticas para concretarse (Morata, 1991).

Al desempeñarse la Dirección dentro de la órbita de Salud hubo cierta apertura a trabajar desde los DDHH en temas como las barreras arquitectónicas, las barreras comunicacionales, oportunidades de trabajo, educación. Mediante la creación de un área específica se le fue dando formalidad a la política pública de inclusión laboral al generar un registro de personas con discapacidad en búsqueda de empleo en la ciudad de Rosario. Asimismo, el proyecto de la Dirección de Inclusión de crear un área laboral coincidió con la creación de las oficinas de empleo en diferentes municipales por parte del MTEySS, de tal forma que fue posible una articulación entre los espacios, según la información brindada por la entrevistada. Así, retomando las variables de Díaz (1998), la formulación de la política de la Dirección en relación al aspecto de empleo era recibir a las personas en buscaban de empleo y orientarlos laboralmente.

---

<sup>27</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad.

<sup>28</sup> Ídem.

### Población hacia la que se orientaba la política

La forma de definir al grupo social beneficiario de su intervención se basaba en las concepciones internacionales como ser la CIF y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta última marcó el rumbo del Área Laboral y su accionar, según la referente, impulsado por la necesidad de eliminar las barreras que limitan el accionar cotidiano de una PCD, sean culturales, arquitectónicos y, fundamentalmente, las ideológicas. De modo tal que es posible, considerando los modelos teóricos de discapacidad desarrollados en el capítulo uno de esta tesina, afirmar que se guiaron por el modelo social para pensar las políticas que deseaba desarrollar.

Como la información relevada y sistematizada por la institución lo detalla, de las personas anotadas en su base de datos el 39% pertenecía al rango etario de 18-30, el 31% tenían entre 31-45 años, entre 46-60 años representaban el 24%, mayores de 60 eran el 6%. Mientras al agruparlos según su tipo de discapacidad, se estableció que el 40% motriz, el 21% mental, 15% auditiva, 12% visual y 64% poseían discapacidades combinadas<sup>29</sup>.

La implementación de la política de inclusión laboral fue, en general, homogénea para toda la población, es decir, sin distinción según el tipo de discapacidad. Se cargaban a la base de datos, se ofrecían capacitaciones, coordinaban entrevistas por igual. Aunque, en algunas actividades puntuales se trabajó por separado según el tipo de discapacidad, como en algunas capacitaciones organizadas para un grupo determinado y, en consecuencia, armado el material puntualmente para ellos. *“Se trataba que en los talleres dictados acá (Dirección de Inclusión) y financiados por el MTEySS tuvieran orientados a un grupo con cierta homogeneidad”*<sup>30</sup>. Es decir, había medidas puntuales para cada sector según su discapacidad y la apoyatura que podían requerir, tanto para la búsqueda como para la instancia de mantener un trabajo. *“No requería los mismos elementos una persona con discapacidad mental que una con algo motriz, por eso las medidas no eran completamente uniformes, pero si se les buscaba dar las mismas oportunidades”*<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Datos estadísticos brindados por la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad al año 2009. No se cuenta con datos de estas características hacia adelante.

<sup>30</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad.

<sup>31</sup> Ídem.

### Políticas públicas implementadas

La implementación de una política pública mediante la creación de un área específica para trabajar con esta población objetivo es vista como una de las políticas públicas más importantes llevadas a cabo por el Municipio con respecto a población con discapacidad. Del mismo modo, lo fue la creación de una base de datos de las personas que buscaban trabajo en la ciudad.

Para poder **orientar laboralmente a PCD**, al entrevistarlos individualmente, se registraban sus datos e indagaba sobre su discapacidad. También se buscaba que la persona identifique sus limitaciones, además de averiguar quiénes tenían la pensión por discapacidad y quiénes estaban dispuestos a aceptar un puesto en el mercado formal sabiendo que podían perder esa pensión. Tener esos elementos analizados permitía hacer una buena pre-selección para algún perfil de trabajo solicitado. Es clave tener en cuenta que *“no existe una uniformidad con respecto a las limitaciones, ahí entran a jugar otros factores subjetivos, es decir, no se puede pensar las integraciones como algo estándar”*<sup>32</sup>. Asimismo, se presentaron veces en que se debieron pensar en adaptaciones de las tareas y de los espacios físicos de trabajo.

En general se asociaba el trabajo del área con el de una oficina de RRHH, como una seleccionadora de empleo. Sin embargo, no era la visión del área que tenían las responsables instituciones según lo manifestó la entrevistada. Dado que no trabajaban desde la óptica de los RRHH, sino teniendo en cuenta cada caso y situación de las personas que se acercaban a la institución, analizando qué alternativa podía ser mejor para cada persona para mejorar su calidad de vida.

Para llevar adelante las diferentes acciones, se requirió construir herramientas de trabajo propias, como por ejemplo la entrevista. Para construir la historia laboral de una persona y el perfil para el puesto de la empresa se indagó sobre experiencias y metodologías de otros países más avanzados en la temática buscando adaptarlas a las necesidades de esta oficina. Conforme a la referente, utilizar herramientas externas, como por ejemplo la plataforma del Ministerio de Trabajo, era complejo, específicamente articular la profesión y experiencia de la persona con la carga de datos. Debido a que en el *“momento de implementar es necesario saber dónde estás parada pero también cómo vas a ejecutar o llevar adelante un servicio que brinda atención a personas con discapacidad*

---

<sup>32</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad.

*que buscan empleo*<sup>33</sup>. Como se reconoció en la entrevista, se ocupaban herramientas enlatadas que eran extrapoladas de otras realidades, sobre todo de otros países, aunque a la hora de llevar a la práctica estas herramientas era fundamental pensar sobre el contexto donde se la iba a utilizar para readaptarlas.

Se distinguía mediante la entrevista a qué sector podía ser incorporada la persona en búsqueda de trabajo según sus capacidades y sus preferencias. Se determinaba el sector, a saber, servicio, comercio o industria, además de establecer si la persona podía realizar un trabajo formal o requería un empleo con apoyo. Los datos recabados por la institución señalaron que la mayoría de las personas podían ser incorporadas al sector de servicios, mediante el formato de empleo competitivo en el ámbito privado y público<sup>34</sup>, en puestos como: administrativo, limpieza, oficios, profesionales y técnicos especializados, autoempleo, ventas, gastronómico y seguridad.

Mediante la carga en una planilla de Excel de los perfiles de cada persona que se acercaba a la oficina se tenía disponible una base de datos que permitía hacer filtros para agilizar las búsquedas. De esta manera, a través de los instrumentos de entrevista y base de datos, se detectaban casos que, previo a la búsqueda laboral, requerían incorporar herramientas y cierto nivel de formación. Por lo cual, se los orientaba hacia servicios de capacitaciones, articulando con espacios municipales o privados que puedan brindarles esta formación, para que luego la persona volviera al área y completase su perfil laboral. Asimismo, se presentaban personas que, dado su nivel de discapacidad y otras limitaciones, no le permitían desarrollarse en un espacio de trabajo formal, sino que requerirían estar en un empleo con apoyo o protegido al necesitar estar acompañados. Detectar estos casos era parte de su trabajo cotidiano, *“había muchas cuestiones y elementos que pensar y analizar previo a hacer alguna derivación o pensar en alguna postulación”*<sup>35</sup>.

En términos de **capacitación laboral**, se trabajó con los cursos dictados en ámbitos públicos locales como ser el Servicio Municipal de Empleo, en relación a cursos de orientación laboral, y los del Presupuesto Participativo. Además de los talleres dictados por

---

<sup>33</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

<sup>34</sup> El área determinó y definió tres modos diferentes de integración laboral de las personas con discapacidad: empleo competitivo en el ámbito público o privado, empleo con apoyo (cuyos actores eran empleador, personas con discapacidad mental, tutor o equipo interdisciplinario de trabajo), empleo protegido (corresponde a los Talleres Protegidos de Producción).

<sup>35</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

el MTEySS en diferentes momentos y años, y los brindados por organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales como CILSA. Se ofreció ayuda técnica a personas con alguna discapacidad que lo requerían para participar de dichos cursos. Por ejemplo, en un curso dictado en el Centro de la Juventud municipal en el cuál se anotaron 4 personas con discapacidad auditiva se contrató una intérprete de señas, facilitando así la capacitación para los beneficiarios.

Para llevar a cabo la **política de intermediación laboral** se requerían empresas interesadas en contratar personas con discapacidad, encuadrándose dentro de lo que concebía como empleo competitivo en el ámbito privado. Es importante tener en cuenta que se identificó como principal dificultad de la integración mediante el empleo competitivo las barreras ideológicas, sea por desconocimiento, temor o discriminación. *“Lo primero con lo que te enfrentabas eran las barreras ideológicas, que tiene que ver con los prejuicios y ubicar a la PCD en lugar de imposibilidad”*<sup>36</sup>. Siendo el Estado el responsable de eliminar estas barreras a través de concientización en toda la sociedad y principalmente en las empresas.

Desde el Área Laboral se les brindaba a los posibles empleadores asesoramiento completo sobre la integración laboral como así también la posibilidad de acceder al servicio gratuito de preselección de postulantes para los puestos que ofrecían. En primer lugar se debía contactar con empresas y generar una conexión e interés en contratar a una PCD. En segundo lugar, luego de ver si estaban dispuestas a emplear a PCD, se debía analizar el perfil solicitado y ver cómo era el espacio de trabajo, para entrecruzar con la información de la base de datos, esto último fue más sencillo a medida que hubo más inscriptos en esta.

Se buscaba un trabajo genuino, no se apuntaba a que se creasen puestos especiales para alguien con discapacidad sino que los empresarios tuvieran en cuenta a PCD dentro de su plantel de empelados. La clave estaba en instalarlos en la entrevista. Por eso se indagaba en las empresas qué puestos había vacantes, cuál era el perfil requerido, para luego ver quién estaba en condiciones de cumplirlo y mantenerse en ese puesto de trabajo. *“Al pensar en una inserción laboral hay que pensar qué es lo necesario,*

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.



*cuáles son los nichos del mercado para que esa persona con discapacidad pueda ser incluida*<sup>37</sup>.

Este organismo se enfocaba en la intermediación laboral con grandes empresas o multinacionales ubicadas en Rosario y sus alrededores. Estas empresas tuvieron como principal obstáculo, que dificultó concretar la intermediación, que la persona responsable de decidir no siempre estaba en Rosario durante la primera gran instancia de trabajo, es decir, cuando se contactaba a la empresa y buscaban derribar barreras para que contraten a una PCD ante un puesto vacante. Otro obstáculo era que la persona que iba a estar al lado o supervisando directamente en el trabajo cotidiano a la PCD casi nunca era involucrada en el proceso de contratación. Tal y como fue expresado en la entrevista, *“muchas veces las empresas se notaban muy interesadas en la inclusión pero había directivas que cumplir que no tenían que ver con lo que podían decidir desde una sucursal. En otros casos, había una decisión tomada a nivel central de incluir entre su personal a PCD, que bajaban al resto de la empresa, pero no siempre a nivel local estaban dispuestos o de acuerdo en implementarlas. Otras empresas, que eran las menos, que coincidían entre las decisiones políticas de los mandos gerenciales y quienes las iban a implementar*<sup>38</sup>.

Simultáneamente existían los **programas diseñados por el MTEySS** que el Área Laboral promocionaba y ofrecía en su cartilla de presentación a empresarios, sin embargo, estos eran implementados por dependencia del MTEySS<sup>39</sup>. Parece haber un desajuste entre las políticas nacionales y su implementación local ya que no se detecta una complementación entre ambos espacios. Estos eran generalmente tomados por pequeñas y medianas empresas locales, mientras que a las grandes empresas no les interesaba los incentivos económicos que pudieran ofrecerles estos programas. Por la experiencia de esta área los beneficios económicos como método de promoción e incentivos son útiles, sin embargo, *“pese a los incentivos económicos no mejoró a los niveles esperados la empleabilidad de las PCD*<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

<sup>38</sup> Ídem.

<sup>39</sup> El área no cuenta con datos específicos de cómo se llevaron adelante estos programas o cuántas personas entraron a trabajar mediante estos programas.

<sup>40</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

En correlación con esto, es necesario tener en cuenta que una dificultad que se le había presentado en repetidas ocasiones al Área y a la Dirección en general para llevar a cabo acciones de inclusión fueron los **prejuicios**, estigmas de las PCD en los espacios de trabajo. A veces, puede haber presiones o un prestigio para el empresario tener contratada una PCD, principalmente debido a que las normas pueden facilitar la integración social por el camino de la responsabilidad social empresaria. Tanto la interacción e integración es compleja, depende de derribar mitos; esto es un requisito para que una PCD consiga un puesto de trabajo y pueda mantenerlo en el tiempo, ya sea en el ámbito privado o público.

Previo al proceso de pre-selección el empleador interesado en contratar una PCD debía detallar el perfil buscado y las actividades a realizarse, siguiendo una planilla que armaron desde el Área para tal fin. Este era un elemento clave para que la política de inserción pueda llevarse a cabo y sea beneficioso para todas las partes. Sin toda la información necesaria es posible que no se realice una óptima selección y esa persona no pueda desarrollar ese puesto, generando descontento por parte del empleador.

Una vez que se tenía a los candidatos de la base de datos se los convocaba a una entrevista de pre-selección con las responsables del organismo municipal. Luego se enviaba a las empresas los datos de los postulantes que se habían seleccionado y ellos realizaban su propia entrevista.

Cuando eran contratados el Área Laboral realizaba acciones de sensibilización en el espacio de trabajo hacia los compañeros y jefes directos. Además se ofrecía **seguimiento** de esa integración laboralmente, por un lado, dejando la posibilidad siempre abierta de que vuelvan a consultar frente a la menor dificultad, sea por la adaptación al puesto, al espacio de trabajo, o en relación a los compañeros de trabajo. Se debe aclarar, que se realizaron reuniones o charlas solo cuando fueron solicitadas, *“sino podía ser visto como una oposición hacer una adaptación cuando no era requerida”*<sup>41</sup>. Por otro lado, se mantenía un contacto con la persona insertada para observar cómo se iba desarrollando, en caso de ellos tener alguna dificultad o inquietud podían comunicarse con el Área, por ejemplo si no se cumplían con determinadas pautas de trabajo. Como fue expresado por la entrevistada, sus acciones no se terminaban con la contratación de las personas.

Además de las integraciones laborales, hasta mitad del 2010 se trabajó con programas de becarios y pasantías para PCD dentro de la administración pública local y

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

provincial, como la Subsecretaría de Inclusión de Personas con Discapacidad. Eran solicitados para puestos de recepción, administrativos y *Data Entry*, principalmente. Fueron pocos casos solicitados y concretados, 22 personas entre el 2006 y 2009, asimismo a medida que pasaron los años fueron cada vez menos las solicitudes presentadas. Como así también fueron pocas las personas, que pasaron por estas experiencias, luego contratadas de manera efectiva en esas dependencias. Aunque estos programas no se implementaron durante el recorte temporal de esta tesina resultó interesante señalarlos como antecedente.

A su vez, se venía trabajando para cumplimentar el cupo del 4% de empleados con discapacidad trabajando en la administración pública municipal, establecido en la Ordenanza N° 3745/1984. Mediante la implementación del Registro Único de Postulantes en el año 2011 para el ingreso de nuevo personal a diversas áreas de la administración local, desarrollado en el apartado de la Dirección General de Personal municipal en el tercer capítulo de esta tesina, se logró una profundización en pos del cumplimiento de la cuota de trabajadores con discapacidad.

El Área Laboral asistió en las diversas instancias del proceso de selección; por ejemplo ayudando durante la inscripción online a aquellas personas que se acercaran a la oficina, asesorándolos con respecto a la documentación requerida para el paso de evaluación de antecedente, facilitando la apoyatura y adaptabilidad necesaria durante la instancia de evaluación teórica, como también en algunas entrevistas que se realizaron a los seleccionados. *“Tras un trabajo muy arduo se logró cumplimentar por lo menos en los años 2011-2012 se estaba cerca este porcentaje”*<sup>42</sup>, sin embargo dado que *“la movilidad del personal municipal era tan fluctuante puede haber meses donde se alcanza ese porcentaje y en otros que no”*<sup>43</sup>.

Las acciones de atención, registro de personas, vinculación con empresas, charlas de concientización, para implementar políticas de intermediación laboral se llevaron a cabo hasta principio del año 2012. Sin embargo, durante el transcurso del año 2011 la nueva gestión municipal organizó y articuló el traspaso de la temática laboral para personas con discapacidad hacia la Dirección de Empleo. De esta manera, las acciones e intermediaciones del Área fueron menores a partir del 2011, dadas las instancias requeridas coordinar dicho traspaso, como ser reuniones, informes, análisis de la situación

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

<sup>43</sup> Ídem.

actual de la problemática, como fue explicado por uno de los funcionarios que acompañó al inicio la creación del Área de Empleo en la DGE.

Este contexto de cambio tras una decisión política, el accionar cotidiano de la organización responsable de las políticas de inclusión laboral en esos años se vio afectado. Tal es la relevancia del contexto que Berman (1992) establece que los problemas que se enfrentan en la implantación de una política puede ser el producto de la relación que tenga una política con su entorno institucional.

Al observar los **resultados obtenidos** durante el proceso de Intermediación Laboral<sup>44</sup> en el mercado formal durante el período que inició la oficina en el 2006 hasta enero del 2012 con empresas rosarinas de gran envergadura o con sede en Rosario, se debe señalar que hubo 53 ocasiones de solicitudes de candidatos, habiendo casos donde las empresas a lo largo de los años repitieron la solicitud para diferentes puestos. En total se requirieron postulantes para 119 puestos, sin embargo, la oficina preseleccionó a más del doble de los solicitados. Esta situación, derivó en entrevistas con las empresas a 205 candidatos. Un total de 40 fueron seleccionados por las empresas para ocupar los puestos, 28 personas aceptaron el puesto de trabajo ofrecido y sus condiciones, al final del proceso 25 integraciones laborales fueron concretadas. Durante el año 2011 y primeros meses del 2012, 12 solicitudes se presentaron, siendo 9 las integraciones laborales concretadas.

Se debe señalar que la metodología de trabajo era individualizada en cuanto a cada persona y puesto de trabajo, lo cual presentaba una debilidad en materia operativa: la actividad llevaba mucho tiempo, por lo cual los resultados efectivos fueron muy bajos. Lo cual era complejizado teniendo en cuenta que la oficina contaba con dos responsables desde sus inicios hasta su traslado a la Dirección General de Empleo, para todas las actividades.

### Recursos

La competencia y el tamaño del personal de una agencia es una de las primeras características nombradas por Van Meter y Van Horn (1993) en relación a las instancias responsables de la implementación que se debe tener en cuenta al analizar cómo se va dando la implantación de las políticas públicas y sus aciertos y dificultades. De modo tal que se debe señalar que con respecto a los recursos humanos con los que contaba esta

---

<sup>44</sup> Según información suministrada por la anterior responsable del Área Laboral de la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad.

Dirección, de 25 personas que trabajaban ahí, en diferentes áreas y actividades, en el área laboral eran solo 2 desde sus inicios, con experiencia y formación vinculada a personas con discapacidad y sus problemáticas provenientes de la formación de la psicología.

Mediante estos datos es posible comprender, siguiendo la lectura de Van Meter y Van Horn (1993), la importancia de la asignación de recursos necesarios para llevar adelante las acciones de dicha institución hacia la población objeto de su beneficio. En este caso fueron pocos los recursos humanos abocados a las actividades ligadas a la orientación, consultoría e inclusión laboral. Demostrando que lo más escaso en relación a las políticas públicas son los recursos humanos, lo que implica que a pesar de poder pensar y diseñar muchos proyectos no se cuentan con las personas para ejecutarlos. Según la opinión de la entrevistada, la falta de recursos humanos representaba un obstáculo para implementar de la mejor manera posible las políticas; por ejemplo, al no contar con un intermediario laboral que haga la vinculación con las empresas, era una función asumida por alguna de las dos personas a cargo de la oficina.

Esta situación produjo una sobrecarga de funciones y tareas de las responsables institucionales, al realizar atención a toda persona que se acerque a la oficina, llevar adelante las entrevistas, contactarse y mantener el vínculo con empresas, diseñar e implementar campañas de sensibilización, además de interacción con otras áreas gubernamentales y asociaciones civiles involucradas en la temática. También hacían contactos y seguimiento con posibles empleadores. Como se vio en el marco teórico, según las variables de Van Meter y Van Horn (1993), dentro de la instancia responsable de la implementación, la competencia y el tamaño del personal es un indicador de suma relevancia y que en este caso influye de manera determinante a la hora de implementar políticas hacia las PCD.

Todas estas acciones cotidianas eran llevadas a cabo en la oficina que tenía el Área dentro de la Dirección para la Inclusión, como espacio físico de trabajo propio y exclusivo, accesible a todo tipo de discapacidad.

Al tener en cuenta los recursos se resalta el uso de la herramienta de entrevista que elaboraron desde el Área para tener información para la base de datos, descrita anteriormente. A nivel informático con los años se pudo generar una base de datos sistematizados que permitiera hacer informes y análisis de información. Con estos datos en mano las responsables del Área se indagaban *“por qué sus acciones, impulsos, esfuerzos*

no se reflejaban en la cantidad de puestos de trabajo alcanzados”<sup>45</sup> hasta el momento del traspaso de la actividad.

Se realizaron algunas campañas de sensibilización a nivel local desde la Dirección de Inclusión, aportando el Área en el armado de estas campañas. Además, participaron del Club de Empresas Comprometidas con la Discapacidad de Rosario durante el 2010 y principio del 2011<sup>46</sup>, buscando generar concientización sobre la población y espacios de inserción laboral. Por otro lado, la Secretaría de Producción ayudó a difundir las acciones del Área para acceder a más empresarios con los que ya se tenía algún vínculo o se venía trabajando.

Así como también, en algunas empresas se llevaron adelante charlas de sensibilización, dado que desde el empresariado se encontraban con una idea cargada de prejuicios por desconocimiento en relación a las discapacidades, por temor a que alguien no pueda cumplir con su trabajo, preocupación de si a la persona se la podía exigir al igual que a cualquier otro trabajador. Desde un punto de vista personal, esta dimensión de desconocimiento es la principal variable que influye a la hora de contratar un trabajador con discapacidad. Las condiciones sociales y económicas son una gran limitante, pero son los prejuicios hacia este sector de la población el elemento clave que se debe subsanar.

#### Interacción con otras instituciones

Para alcanzar los objetivos fijados del Área, se coordinaban acciones con otras **áreas gubernamentales**, sean nacionales, provinciales o municipales, como ser la Gerencia local del MTEySS, el Servicio municipal de Empleo buscando articular espacios donde insertar laboralmente a PCD, Secretaría de Producción, Secretaria de Economía Solidaria por los micro-emprendimientos, Centro de la Juventud y Área de la Mujer.

Sobre todo dicha interacción se debió a la articulación para acceder a talleres de formación o capacitación laboral brindados por las áreas municipales o por el MTEySS. Se debe aclarar que los primeros se dictaban de manera más continua, mientras que los provenientes del ministerio nacional se dieron en instancias puntuales teniendo el Área Laboral la responsabilidad de convocar a las personas interesadas en realizarlos. Por lo

---

<sup>45</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

<sup>46</sup> Información brindada por Romina Furlan en la Dirección Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad 2da Circunscripción, entrevistada el 13/08/2015.

cual se aprecia un apoyo de otras instituciones, sean áreas gubernamentales o del sector privado, siguiendo las variables de Van Meter y Van Horn (1993), no así una oposición a las acciones tomadas por la institución para llevar adelante una política de inclusión laboral, según fue recabado en la entrevista.

Con la **Dirección para la Inclusión provincial** la vinculación era más un intercambio de información en relación a la base de datos cuando surgía algún puesto de trabajo, dado que las personas con discapacidad podían estar anotadas en ambas bases de datos. Cada institución disponía de algunos ítems diferentes según el armado de la herramienta de relevamiento de información utilizada, según la visión de la entrevistada, *“al contar la provincia con una modalidad de recepción de curriculum, mientras nosotras mediante una entrevista individual armábamos una ficha especial con todos los datos más el CV si había traído”*<sup>47</sup>. Además ambos ámbitos participaron en el Club de Empresas Comprometidas de Rosario, como se nombró anteriormente, durante el 2010 y principio del 2011 buscando generar concientización sobre la población objetivos y espacios de inserción laboral.

Desde los inicios del espacio de trabajo se apuntó a generar vínculos e intercambio con **ONGs**, tanto locales como nacionales y de otros países, dado que no había muchas experiencias desde el ámbito del estado con las cuales guiarse en sus inicios. *“Cuando se abrió esta oficina de empleo no había otras abocadas al tema de integración laboral para PCD. A partir de la implementación de políticas públicas nacionales de inclusión laboral para esta población se fueron armando áreas específicas donde se abordó el tema”*<sup>48</sup>. Por lo cual, también se remitieron a experiencias en otros países para ir armando su área y acciones a implementar.

La comunicación con las otras áreas gubernamentales o instituciones de la sociedad civil permitió acceder a asesoramiento y asistencia técnica como así también brindarla cuando era requerido (Van Meter y Van Horn, 1993). Armando así una red de interacciones, para conocer más la temática y retrabajar diversos ejes. Principalmente con las empresas se articulaba una comunicación de asesoría sobre mejoras necesarias para adaptar los espacios laborales de las personas con discapacidad como también asistencia a la hora de charlas sobre integración a los ejecutivos y empleados de las empresas.

---

<sup>47</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

<sup>48</sup> Entrevista realizada a Mónica Montorfano el 28/08/2015, en la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

### A modo de cierre...

Se considera interesante establecer que la inserción social, deportiva y cultural de PCD, como también la prevención de problemas de salud vinculados a la discapacidad y la rehabilitación, ocuparon un lugar central en las políticas locales en los últimos años, por lo cual hubo avances significativos en estos campos. Desde hace unos años es posible dar cuenta en la ciudad de Rosario de la existencia de una red institucional de contención para las PCD y sus familias a través de una red institucional y normativas que buscan asegurar la cobertura médica y brindar espacios de inclusión social.

El análisis anteriormente desarrollado demuestra que tema de inclusión laboral para PCD cobro cierta relevancia a nivel municipal, con mayor empuje en el momento en donde se decide la creación de un área específica. Reconociendo que el Estado es el responsable de eliminar las barreras que impiden a la población con discapacidad acceder a un trabajo, dándoles igualdad de oportunidades. A través de estrategias comunicacionales, buscando la intermediación laboral con los empresariales, financiando o impulsando capacitaciones laborales y de formación, trabajando en pos del cumplimiento del cupo del 4% de personal municipal con discapacidad<sup>49</sup>. No obstante, las políticas llevadas adelante por la Dirección de Inclusión han tenido un impacto bajo en materia de inserción laboral; si bien no existen estadísticas precisas al respecto, a partir de las entrevistas e información relevada se puede concluir que el promedio de personas con discapacidad insertadas laboralmente fue bajo, incluso menor a los esperado por las responsables de su implementación y la organización que las impulsaba.

### **Área de Empleo para Personas con Discapacidad**

Desde mediados del 2012 el responsable y regulador de la inclusión laboral de PCD a nivel municipal es el Área de Empleo para Personas con Discapacidad, dentro de la Dirección General del Servicio Municipal del Empleo. En el año 2011 se empezó a idear cómo funcionaría esta nueva área para empleo desde la Dirección de Empleo junto a una profesora de educación especial quien sería la primera responsable del nuevo espacio de trabajo. Concretando su creación orgánica y determinación de funciones a partir del julio del 2012 tras el Decreto N° 1787 de ese año.

Fue un factor clave en relación a qué políticas de inclusión de implementaron, el

---

<sup>49</sup> Ordenanza Municipal N° 3745/86.



hecho de que no se trasladó a las responsables del Área Laboral de la Dirección para la Inclusión, que venían trabajando la temática desde hace más de seis años. Sino que se abrió el área con nuevo personal y un nuevo responsable, con una mirada puesta en el empleo saliendo del área salud.

Esta nueva organización dentro de una estructura que había pasado por un cambio y reestructuración jerárquica meses antes<sup>50</sup>, debió enfrentar, como se verá a lo largo de esta investigación, uno de los problemas más comunes que enfrenta la micro-implementación de una política pública: la capacidad de adaptación de los miembros de las organizaciones a las demandas de cambio en formas inesperadas (Berman, 1992).

Es un espacio de gestión integral de la problemática laboral de todas las personas con discapacidad que vivan en Rosario, a fin de igualar sus oportunidades de acceso a un empleo digno. Para lo cual aborda necesidades de orientación, capacitación, inserción laboral y seguimiento posterior de la población objetivo. *“Las funciones del área se plantearon desde una óptica de empleo y ya no de salud pública como se daba en la Dirección de Inclusión”*<sup>51</sup>.

El responsable actual del Área describió a la oficina como una consultora, *“un servicio de consultora gratis que conecta a la persona que busca trabajo con empresas que ofrezcan vacantes”*<sup>52</sup>. Es por esto que las dos tareas principales que realizaba constantemente el Área, mirando a los años 2012-2014, eran, por un lado, en relación a las PCD que se acercan a la oficina, mediante una entrevista se armaba sus perfiles laborales y registran en una base de datos. Por otro lado, en relación a las empresas y posibles empleadores, se buscaba primero contactarlos, ofrecerles los servicios y programas del Área, y luego se analizaba el perfil que requerían para determinado puesto para ofrecerles a candidatas registradas en la base de datos.

En las entrevistas registraban, por un lado, experiencias previas de trabajos, nivel educativo y otros conocimientos, si realizó cursos de capacitaciones. Por otro lado, se consultaba si estaban interesados en realizar alguno y vinculado a qué perfil o tema, además de indagar sobre intereses con respecto a determinado tipo de trabajo, nivel de socialización, su soporte familiar. Se armaban los perfiles con estos datos teniendo en

---

<sup>50</sup> Ver Capítulo 3 apartado “Área de Empleo para Personas con Discapacidad”.

<sup>51</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>52</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/02/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

cuenta las dificultades de la persona que puede ser físico o en conexión con el nivel de formación, accesibilidad que requiere. “*Las personas te terminan contando su historia de vida*”<sup>53</sup>, hay que recordar que muchos venían con una carga de arduas búsquedas frustradas. Se les solicitaba fotocopia de DNI, CUIL y el Certificado Único de Discapacidad (CUD). A aquellas personas que no tenían CUD, sea que estaba en trámite o no lo solicitaron, eran registradas con esta salvedad dado que no podían ser vinculados a algún programa del MTEySS que se implementase al ser un requisito de los mismos. En el caso de personas que no poseían el CUD pero desean solicitarlo, eran derivados a la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad provincial para asesorarse en la Junta Evaluadora.

Quedaban registrados en la base de datos de postulantes con todos los datos aportados para contar con acceso a su perfil a la hora de presentarse alguna oferta de trabajo, sea por medio de algún programa o contratación directa. Además se les ofrecía un taller gratuito de orientación laboral, donde incorporarían herramientas como ser la confección de un CV y algunas claves para llevar adelante durante una entrevista laboral. Para el mes de Febrero del 2015 la base de datos contaba con 765 inscriptos, por lo cual se puede inferir que para fines del 2014 posiblemente haya habido más 700 inscriptos.

#### *Población hacia la que se orientaba la política*

Retoman la definición de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>54</sup> de modo de identificar el grupo social beneficiario de su intervención. Por lo cual se tiene presente y se explica ello a posibles empleadores, que la discapacidad es muy variada y heterogénea y cada caso es particular. Sin embargo, es posible armar cierto perfil general de las personas que se acerca a la Oficina, según la opinión de su referente. Un porcentaje numeroso de ellos contaban con recursos económicos, nivel de educación alto o un grupo de contención a su alrededor que pueda ayudarlos en el proceso de conseguir y mantener trabajo. Otra característica de algunas de las personas que se acercaban era que nunca tuvieron una capacitación, un entrenamiento, cualquier tipo de experiencia laboral, o si tuvieron pero de manera informal y no pueden demostrarlo, por lo cual se les dificulta conseguir y sostener un trabajo. En relación a la educación se buscaba

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/02/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>54</sup> Ver definición en la página 23 de esta Tesina.

que no sea una barrera, para lo cual se dialogaba de ello con la empresa según el perfil que solicitaran.

También se debe señalar que un porcentaje de las personas que se arrimaban a la oficina, luego anotados en la base de datos, no podían trabajar en un mercado laboral competitivo y abierto sin ser un espacio protegido o un trabajo con apoyo o asistencia. Esto se podía deber al nivel de su discapacidad, su limitada independencia, al tener problemas de salud, que sean analfabetas, entre otros factores que se identificaban como imposibilidades para realizar el tipo de trabajo que ofrecía los espacios con los que trabajaba esta área. *“Es decir, no todos son empleables, hay problemáticas de salud que a un porcentaje no le permite trabajar”*<sup>55</sup>. El Área de Empleo no implementaba políticas que pudieran insertarlos laboralmente ni contaba con las herramientas necesarias. Por lo cual se buscaba derivarlos a otros espacios, a recibir alguna capacitación si era posible, a consultar en los talleres protegidos que había en la ciudad, o indagar en la Dirección para la Inclusión provincial sobre los viveros inclusivos que tiene la provincia.

No se estableció alguna acción o intervención diferenciada según el tipo de discapacidad, todas las integraciones laborales, programas ejecutados e incluso la propuesta de cursos eran sin distinción. Sin embargo, a la hora de analizar el perfil solicitado por la empresa se tenía en cuenta el espacio de trabajo y el edificio en general para evaluar su accesibilidad, los requisitos y demandas del puesto, se observaba si podía haber algún problema objetivo de movilidad para llegar hasta la institución de trabajo, entre otros elementos, previo a ofrecer a los candidatos. Esto, además, se hacía en relación a los cursos que se ofrecían y se veía la manera de que todos los interesados puedan asistir.

El general se observó en el empresariado una imagen de la discapacidad asociada a lo motriz o intelectual, *“se imaginan una silla de ruedas o Síndrome de Down”*<sup>56</sup>. Por esa razón, lo primero que planteaban eran los problemas edilicios que les generarían dificultades para contratar a una PCD. Este sigue siendo uno de los primeros obstáculos que se debe enfrentar para incentivar la inserción laboral de este grupo social. Otros de los obstáculos que se han encontrado eran la desinformación e ideas preconcebidas con respecto a la contratación laboral de un trabajador con discapacidad, dado que a muchos empresarios les preocupaba que consecuencias pudiera tener si despidiera a una PCD, al

---

<sup>55</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>56</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

imaginarse que la personas que resguardaría en su discapacidad para generar un conflicto mayor, como manifestó uno de los entrevistados que se lo han plantado en esas palabras los empresarios. Ante estas inquietudes desde el Área explicaban a los empresarios las características de la contratación y beneficios de intermediación laboral, resaltando que la situación era igual que si contrataran a alguien sin discapacidad siempre siguiendo las disposiciones legales correspondientes.

Es por ello clave contar con personal capacitado y formado para explicar a las posibles empleadores sobre diferentes problemáticas vinculadas a diversas discapacidades, poder dar respuestas a sus planteos e inquietudes que los hacen dudar a la hora de contratar una PCD, *“sobre todo tiene que ver con eliminar prejuicios”*<sup>57</sup>. Incluso en diversas ocasiones no son necesarias adaptaciones sino lo que se requiere es brindar la oportunidad que el trabajador demuestre lo que puede hacer y ofrecer.

En repetidos casos durante la primera entrevista desde el Área con la empresa para relevar lo necesario para buscar el perfil adecuado para el puesto demandado, surgió que solicitaban determinado tipo de discapacidad, por ejemplo discapacidad auditivas para puestos de operarios, tras lo cual se buscaba indagar la razón de ello. Al realizar la entrevista con los candidatos seleccionados por el Área *“se suele presentar personas con esa discapacidad solicitada como también algunos otros para que conozcan otras discapacidades, siempre respetando el perfil”*<sup>58</sup>. Esta estrategia era implementada para derribar algunos mitos y estereotipos asociados a determinado tipo de discapacidad.

A nivel general, salvo un porcentaje de personas que se acercaban buscando trabajo que eran analfabetas, que no habían tenido ninguna escolarización ni aprendido a manejar números o dinero, la mayoría podía aprender un oficio y adaptarse a un espacio laboral. Incluso uno de los referentes ha observado una mayor predisposición por parte de esta población, *“tienen un poco más de compromiso en no cometer errores que puede tener cualquier empleado, como llegar tarde. Esto se debe a que saben que las oportunidades son pocas, por eso se esfuerzan”*<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>58</sup> Ídem.

<sup>59</sup> Ídem.

### Políticas públicas implementadas

Todo el conjunto de acciones deliberadamente diseñadas y efectivamente seguidas en función de determinados objetivos son políticas públicas para Aguilar Villanueva (1992). En el caso analizado durante el período 2012 – 2014 el Área de Empleo implementó diferentes acciones apuntando alcanzar el objetivo de promover la igualdad de oportunidades al acceso de empleo para personas con discapacidad en la ciudad de Rosario. Fundamentalmente se aplicaron programas bajados del MTEySS y un sistema de beneficios económicos que obtienen las empresas que participaban de los mismos, para incentivar la inserción laboral de esta población. También, intervinieron en casos de contratación directa, aunque fueron pocos.

Durante los primeros meses de funcionamiento de la nueva área, es decir a partir de mediados del **2012**, sus principales acciones estuvieron dirigidas a unificar la **base de datos** de personas con discapacidad en la ciudad. Retomando el padrón con el que contaba la Dirección para la Inclusión municipal y articulando con la Subsecretaría de Inclusión de la Provincia para la incorporación de su padrón. Quedando el registro tanto en papel como en formato digital, como un mini CV de los que buscaban trabajo. Para armar esta base de datos se seguía los ítems que propone el MTEySS en su plataforma de empleo. La carga de los postulantes a la plataforma era un requisito para vincularlos con alguno de los programas que ofrece el Ministerio. Aquí se puede ver una buena complementariedad entre la instancia nacional y la local.

Dado que una de las funciones del Área es fortalecer las habilidades y destrezas de las PCD a través de la formación profesional para acceder a un puesto de trabajo, desde los inicios se derivaron a **capacitaciones** a las personas que se acercaran a la oficina que estaban interesados en los cursos de oficios o se les sugirió a aquellas personas que no tenían mucha formación para complementar su CV.

Las propuestas que se ofrecían provenían del Presupuesto Participativo, que eran cursos de acceso gratuito dictados por diferentes Instituciones Capacitadoras de todos los CMD de la ciudad<sup>60</sup> 2 veces al año; relacionados a rubros como: informática/computación, corte y confección relacionado a lo textil y cueros, gastronomía, entre otros oficios dependiendo de la ofertas tras las votaciones del Presupuesto Participativo de cada año.

---

<sup>60</sup> La administración pública municipal en Rosario se encuentra descentralizada en 6 sedes administrativas que articulan las políticas sociales y urbanas llamadas Centros Municipales de Distritos (CMD): centro, sur, sudoeste, oeste, noroeste y norte.

Además, podían acceder al taller de orientación laboral brindado por la DGE, a cursos y talleres brindados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia, y capacitaciones financiadas desde el MTEySS de la Nación realizados en instituciones locales para todas las Áreas de la DGE y sus poblaciones objetivos de manera gratuita. Previo a ofrecer a las PCD estos cursos puntuales, desde el área debían averiguar, primero, sobre qué se trataba el curso y quiénes estarían en condiciones de realizarlos, teniendo en cuenta si requerían conocimientos previos o podían ser adaptados a diferentes tipos de discapacidades. Segundo, en qué instituciones se dictaban los cursos para ver si eran accesibles para todos. Como así también se podía concurrir a ofertas que tenían ONGs u organizaciones civiles, con las que el Área de Empleo generó vínculos o eran contactos que venían impulsados por la Dirección para la Inclusión y fueron retomados, para llevar adelante un trabajo en red.

Además, ante consultas de algunas personas que se fueron acercando a la oficina o al detectar durante la entrevista para completar la base de datos que podrían beneficiarse de otros servicios vinculados con discapacidad se los asesoraba y derivaba a dónde debían recurrir, según corresponda, a la Dirección para la Inclusión municipal o provincial. Se dieron también casos que sus inquietudes no podían ser respondidas por el Área al no estar ligada con su temática, por ejemplo una persona quería poner un quiosco, y se lo derivaba hacia el área municipal correspondiente asesorándolo con quien hablar. Ésta era una actividad paralela que se realizaba constantemente, con el paso del tiempo y buscando dar respuestas a diversas inquietudes que les consultaban se fueron informando para poder asesorar.

Durante el **2013**, según un informe de gestión de la Dirección de Empleo, el Área tenía dos líneas de acción: el Programa de Inserción Laboral de personas con discapacidad y el Entrenamiento para el Trabajo de personas con discapacidad. Se había comenzado con la implementación de dichos programas a fines del año anterior pero dado los cambios en el área sus alcances fueron vistos en el año 2013<sup>61</sup>. Más allá de estas políticas públicas de inclusión, las actividades de entrevistas y capacitaciones continuaron llevándose adelante.

Por su parte, **Entrenamiento para el Trabajo** (EPT) tanto para el sector público como el privado, representaba un sistema de formación y adquisición de experiencia y conocimiento por parte de las PCD en oficios demandados localmente mediante la práctica

---

<sup>61</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

en el puesto de trabajo. Los mismos podían tener una duración de entre 2 y 8 meses, con una carga horaria de 20 a 30 hs. semanales. En este caso, el MTEySS aportaba hasta \$1100 mensual y la Empresa \$400<sup>62</sup>. El diseño del MTEySS establecía que las actividades podían tener una duración de entre 3 y 6 meses en el sector privado y de entre 3 y 12 en el sector público<sup>63</sup>. Mientras durase el entrenamiento la persona mantiene su pensión por discapacidad.

Cabe aclarar que no es el mismo régimen que una pasantía, en Rosario se la ejecutaba como una experiencia de 3 a 6 meses, donde la mayor parte del sueldo lo pagaba el MTEySS y no se generaba una relación de dependencia hacia con la empresa. En palabras del referente municipal *“es una experiencia certificada con la que puede contar una persona”*<sup>64</sup>, lo cual tiene gran peso en el mercado laboral actual. En relación a la contratación posterior a la finalización del entrenamiento, se le pedía a la empresa que contratase a la persona con la jornada laboral completa que la empresa disponga, aun contando con un beneficio económico por un año dado que una parte del sueldo era pagado por el MTEySS si el trabajador pasaba a ser parte de un PIL. O sino se buscaba que la empresa lo contrate por fuera de cualquier incentivo o programa como un trabajador más. *“La idea es que si el empleador ya lo capacita para determinado puesto y luego se establecería una relación contractual”*<sup>65</sup>. Esto se daba con frecuencia, según los entrevistados, dado que pasaba a ser un empleado capacitado por la misma empresa y eso da un valor extra ante la necesidad de cubrir un puesto.

Mientras que el **Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad** (PIL) fue creado por la Resolución 802/2004 del MTEySS orientado al sector privado. Contemplaba incentivos impositivos nacionales y provinciales para empleadores, y aportando el MTEySS \$2300 por tiempo completo, con una duración de hasta 12 meses<sup>66</sup>. Según elementos de folletería publicitaria del 2011, el programa brindaba apoyo económico y servicios de intermediación laboral para los trabajadores, abonando al trabajador la suma de \$600 (seiscientos pesos) durante 9 meses en el sector

---

<sup>62</sup> Según documento de presentación de la DGE del 2013. Los importes se fueron modificando y actualizando.

<sup>63</sup> Ficha n° 100622 del MTEySS.

<sup>64</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/2/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>65</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>66</sup> Según documento de presentación de la DGE del 2013. Los importes se fueron modificando y actualizando.

privado y 12 en el sector público, que el empleador podría descontar de las remuneraciones que debe pagar a dicho trabajador/a. Mediante este programa a las empresas se les ofrecían beneficios económicos a través de deducciones en el impuesto a las ganancias y contribuciones patronales, además de porcentajes de exenciones en los aportes patronales y en contribuciones a la seguridad social durante un año. La persona con discapacidad contratada mediante este programa no cobraba su pensión por discapacidad al registrarse que les estaban haciendo aportes, *“la pensión queda suspendida durante la vinculación con la empresa por medio del PIL”*<sup>67</sup>.

A mediados de ese mismo año se implementó en toda la provincia el **Programa Santa Fe Inclusiva**, descrita en el capítulo anterior. Mediante el cual 20 empresas específicas incorporaron personas en situación de vulnerabilidad dentro de sus equipos, es decir, las empresas se comprometían en el marco de la responsabilidad social empresaria a incorporar PCD. Para poner en marcha este programa diseñado por la Provincia se realizaron talleres de sensibilización, como fue el caso en Rosario. La Provincia vinculaba el perfil solicitado por la empresa, mientras que la Municipalidad, en este caso esta Área de Empleo para Personas con Discapacidad, filtraba, seleccionaba y proponía candidatos a la Provincia cuando se lo solicitaba. No fueron muchos casos de inserción, fue más bien una acción para contactar a empresas grandes que podían incorporar muchas personas y dar una oportunidad a personas en situación vulnerable que buscaban trabajo como cualquier otro. Dicho programa tuvo la duración de un año y no se renovó la experiencia.

En un contexto marcado por los cambios en el personal y del funcionario a cargo, a partir de fines de enero del **2014** se fue armando un nuevo equipo conformado por 2 personas fijas, incluyendo al nuevo responsable del Área, y algún posible pasante no de manera permanente. Esto generó que se vuelvan a reflexionar y pensar sobre algunas actividades y formas de trabajo, en palabras del actual responsable *“se dio una renovación del área, se reacomodó el espacio de trabajo”*<sup>68</sup>, lo cual implicó tiempo y como consecuencia ese año hubo menos intervenciones concretadas<sup>69</sup>.

Durante el año de gestión 2013 se fue presentando desde el Área y la DGE ante el MTEySS la propuesta local para la implementación del Programa Promover la Igualdad de

---

<sup>67</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>68</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>69</sup> Para fines del 2014 hubo 29 intervenciones laborales logradas, mientras que para agosto del corriente año (2015) se concretaron 52.



Oportunidades de Empleo<sup>70</sup>, más conocido como **Programa Promover**. Para poder bajar dicho programa nacional se firmó el convenio marco a finales de ese año. Para la DGE, el mismo contribuiría al proceso de articulación fluida de programas entre el MTEySS y la Municipalidad de Rosario. A fines de ese año y ya con mayor fuerza a partir del año 2014 se empezó a implementar directamente el Promover Línea 2<sup>71</sup> que apuntaba a actividades de apoyo a la inserción laboral mediante prestaciones formativas y/o promoción del empleo.

En palabras del responsable actual del Área de Empleo “*es una estrategia del Estado para que la empresa se involucre*”<sup>72</sup>, otorgando beneficios a las empresas mediante diferentes instancias como son el entrenamiento laboral, la contratación de PCD con incentivos económicos y un seguimiento constante. Se lo considera un programa macro que engloba todo lo referido a esta población objetivo; en palabras de uno de los referentes “*es un programa base para la población con discapacidad que formuló el MTEySS*”<sup>73</sup>, donde la persona cobra un beneficio económico básico mensual como una ayuda base y puede también acceder a un entrenamiento y/o un PIL, es decir, son complementarios. Hubo casos donde se dieron instancias de EPT primero, o podía una persona directamente hacer el PIL, si así lo solicitaba el empleador.

Se planteó como instancia necesaria y fundamental para su implantación la disfunción del programa y sus beneficios, mediante el uso de medios municipales como página web, correo electrónico, teléfono, boletines instituciones y afiches en sedes municipales, como fue desarrollado en el formulario de solicitud de convenio presentado al MTEySS. Se estableció contacto, por un lado, con organismos públicos municipales y provinciales relacionados con la discapacidad, y por el otro, con instituciones educativas, culturales, formativas y asistenciales vinculadas a la temática, identificadas y relevadas por la DGE.

Desde septiembre del 2013 se empezaron a postular acciones para poder cumplir con los requisitos del Programa Promover, que se concretaron en el 2014, impulsando

---

<sup>70</sup> Ver en el apartado del Programa Promover del capítulo anterior para más detalle de su diseño.

<sup>71</sup> Se inició con la Línea 2 del Programa dado que la Línea 1 estaba más enfocada a discapacidad intelectual y se acercaba más a un programa de emprendimiento para personas que participaran en alguna institución, según información relevada en la entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015.

<sup>72</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/02/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>73</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

algunos proyectos y reajustando otros, como los Talleres de Orientación Laboral, Entrenamiento para el Trabajo en el sector privado que se venían implementando, cursos de gestión empresarial, formación profesional, Programa de Inserción Laboral en el sector privado que también se venía ejecutando.

Se debe señalar que, en la práctica cotidiana, una persona podía realizar un entrenamiento o un PIL sin estar vinculado en el Programa Promover. La condición era, y sigue siendo, estar inscripto en la plataforma de empleo y poseer CUD. A continuación se explica la puesta en práctica de este programa, como fue relatado por el responsable de su implementación en Rosario. *“Debería estar vinculado, pero la verdad nosotros mucho no lo hacemos porque desde el Ministerio de quien todo depende no hace falta que todos estén adheridos al Promover, porque en sus orígenes tenía un límite. La persona podía participar durante 24 ayudas económicas, que no son 24 meses porque si la persona está adherida por 6 meses y no hace nada no le corre ese tiempo; pero la adherida al promover, sale un entrenamiento laboral y esta 6 meses, la pasan a un PIL está 12 meses más, ahí ya está contratado, le va a salir por sistema que ya cobro un sueldo un año y medio, para el Programa Promover eso ya es una ayuda económica. Entonces que aparecían las dudas: cuando se pasan las 24 ayudas económicas que lo dan de baja del Promover, ¿puede seguir teniendo instancias de entrenamiento?, ¿puede ir a otro PIL si les sale? ya sea que se le terminó o lo despidieron, es decir, sí puede seguir participando. La realidad es que desde el Ministerio no me supieron contestar en ese momento por lo cual ante la duda solo vinculamos al Promover a los que van a participar de gestión empresarial que es otra rama del programa. O sea, dentro del Programa Promover una PCD puede ser: entrenamiento laboral, PIL, curso de capacitación o gestión empresarial, esto se da cuando una persona que tiene un oficio y que quiere brindar un servicio o quiere armar un emprendimiento productivo para algo que produce el”<sup>74</sup>. En conclusión, no es que se dejaron de implementar los programas de entrenamiento y de PIL, sino que simultáneamente se llevaron a cabo diversas estrategias y acciones.*

La situación que se presenta cuando los programas son diseñados por una instancia diferente a la que los implementa es abordada por Berman (1992) cuando distingue la macro-implementación de la micro-implementación, como es el caso anteriormente descrito. Lo que este autor afirma es que los servicios sociales son proporcionados por organizaciones locales que gozan de una relativa autonomía respecto al control estatal y

---

<sup>74</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

tienen sus propias dificultades de implementación, diferentes de los que tiene que afrontar el estamento superior. Por un lado, el gobierno nacional debe llevar a cabo políticas para ejercer influencia sobre las organizaciones locales, lo que él llama el problema de la macro-implementación. Pero por otro lado, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas, sus adaptaciones o creaciones, lo que constituye el problema de la micro-implementación. Es interesante rescatar el análisis de este autor donde reconoce que la transformación se da también a nivel local, en el proceso mismo de su puesta en marcha, y a partir de la interacción con el nivel superior. Los miembros de las organizaciones locales se adaptan a las demandas de cambio de diversas maneras, lo que incluye una multiplicidad de decisiones tomadas a lo largo del tiempo, decisiones que describen una ruta de la micro-implementación.

El Área de Empleo como organización responsable de la implementación de los programas tanto nacionales como el provincial y demás acciones implementadas en pos de la inclusión laboral de PCD, paralelamente desde sus inicios apuntaba a la **contratación directa** bajo el convenio colectivo de trabajo, por fuera de algún programa, para su población objetivo. Hubo empresas interesadas en contratar a una PCD, sin buscar los beneficios de esos programas, que solicitaban asesoramiento y servicios del área, para poder contactar a posibles candidatos, por lo que se le armaba unos perfiles y convocaba a entrevista si la empresa estaba de acuerdo. Era la alternativa que tenían las personas que no podían participar de un programa del MTEySS al no contar con CUD. “A *algunos empleadores le interesa dar un lugar a una PCD, sin estímulo de los beneficios económicos que puedan tener los programas de empleo*”<sup>75</sup>. Aunque, estos fueron pocos casos en comparación con el EPT o PIL.

El acercamiento de estos empleadores se podía deber, o así lo veían desde la oficina, en primer lugar, a las acciones de difusión mediante llamadas, emails o visitas del Área de Empleo en sí a diversas empresas de gran magnitud en la ciudad. En segundo lugar, al trabajo del Área de Intermediación de búsqueda continua de empresas ofreciendo los servicios de todas las áreas con población objetiva específica. Por último, a algunas empresas ya venían trabajando con la Responsabilidad Social Empresaria temas relacionados a la inclusión de PCD y se acercaban para solicitar los servicios de esta área gubernamental para concretar alguna inserción.

---

<sup>75</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

En conclusión, puede darse que una persona pase por una instancia de entrenamiento solamente, por un entrenamiento y luego un PIL, o iniciar en un PIL sin haber hecho un entrenamiento, o, en menor medida, ser contratados directamente<sup>76</sup>. Como señaló uno de los responsables en implementarse estos planes en Rosario, “*generalmente primero se da el entrenamiento*”<sup>77</sup>.

A lo largo de su trabajo los funcionarios del Área han observado que más allá de los cursos y capacitaciones, como adquisición de formación, que pueda haber hecho una persona, lo que buscaban era una experiencia laboral, “*si no se concretaba una inserción definitiva por lo menos buscan una experiencia formal*”<sup>78</sup>. Esto se debe a que los casos de PCD que han tenido algún trabajo suele ser informal, en negro, changas, familiar. Lo cual limita sus referencias a la hora de completar un CV y competir con otros por un puesto de trabajo.

### Cómo era el trabajo cotidiano

Una de las acciones principales y cotidianas de la oficina, identificada por el referente, era la **atención al público**. Cuando se acercaba una persona, el primer paso, era el armado del perfil de la persona mediante una entrevista y su registro en la base de datos. Se apuntaba a generar un perfil acorde a su búsqueda laboral, “*respetando sus intereses para que luego no fracase, dado que por necesidad te dicen que buscan trabajo de cualquier cosa*”<sup>79</sup>. El mismo podía ser modificado con el paso de los meses. Es por ello que se solicitaba a la persona acercarse cada tantos meses a la oficina para actualizar su curriculum, a tener su teléfono actual registrado, a registrar si tuvo una nueva experiencia laboral desde la primera vez que se acercó o realizó algún curso. A la hora de convocar a entrevistas y postular como candidatos se han enfrentado problemas para comunicarse por el constante cambio de teléfonos o mudanzas, tras lo cual “*se les solicita dar como mínimo 2 teléfonos de contacto aunque sea de un vecino o familiar para dejar un mensaje que se*

---

<sup>76</sup> No se contó con información desagregada por persona para cruzar datos si las personas que estuvieron en un PIL pasaron anteriormente en un entrenamiento, o cuántas de estas personas que fueron insertadas laboralmente para el Área fueron luego contratadas efectivamente por una empresa y continúan en las mismas.

<sup>77</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>78</sup> Ídem.

<sup>79</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/02/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

*comuniquen con la oficina*<sup>80</sup>. La práctica puso en evidencia la necesidad de ese cambio en sus entrevistas y recolección de datos. La información en la base de datos también permitía desde la oficina contactar a algunas personas registradas cuando surgían cursos o capacitaciones puntuales que podían interesarles o serles útiles, cuando habían manifestado deseos de ser avisados. Empero, las actividades y demandas diarias hacían difícil tener presente a todos los registrados en la base de datos, de manera que se recomendaba acercarse cada tanto a la oficina para estar informados.

Se buscaba que la persona no se quede esperando a que surja un puesto de trabajo desde esta oficina, sino que se enfocara en una búsqueda laboral por su cuenta, por ello se les ofrecía los talleres con los que cuenta la Dirección de Empleo. En determinados momentos surgieron 4 o 5 postulaciones laborales en varios meses o con un perfil solicitado muy específico que limitaba a los posibles candidatos. Así pues, hubo casos de personas inscriptas hace mucho tiempo en la base de datos y no tuvieron alguna entrevista.

La otra acción clave era con relación a las **empresas y posibles empleadores**, es decir, los acercamientos y visitas a las empresas para incentivar la inclusión laboral de PCD entre sus empleados, ofreciendo los servicios que presta la oficina, tanto su base de datos de posibles empleados como la selección gratuita de algunos postulantes, y dando a conocer los programas y sus beneficios que se estaban ejecutando en ese momento. “*Se trata de convencer a la persona a que le dé una oportunidad a al empleado con discapacidad*”<sup>81</sup>. Se ha trabajado con empresas de diversas dimensiones y estructura, sin embargo, se han logrado más inserciones en medianas y pequeñas empresas. Desde el Área consideran que “*hay una realidad, a las PYMES le interesa más los programas, no solo por la parte Responsabilidades Social Empresaria, sino por una cuestión económica*”<sup>82</sup>, a esto lo interpretaban en conexión con el hecho que en un entrenamiento la mayor parte del sueldo era pagado por el MTEySS, “*tenían la posibilidad de capacitar a una persona a bajo costo, luego sí la contrata porque ya conoce a la persona, ya la capacitó para ese puesto*”<sup>83</sup>. Estos beneficios impositivos y económicos generaban mayor impacto en una pequeña empresa que en una multinacional donde pagar un poco de menos sueldo no le genera diferencia.

---

<sup>80</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>81</sup> Ídem.

<sup>82</sup> Ídem.

<sup>83</sup> Ídem.

Dicha actividad de acercarse a empresas podía ser ejecutada por cuenta del Área de Empleo para discapacidad o por el Área de Intermediación de la DGE, que ofrecía todos los grupos objetivos hacia los que apuntaba la Dirección y si la empresa está interesada en población con discapacidad los vinculadores lo informa y se acercan desde el área puntual para evacuar dudas y ver de empezar el proceso de selección de un empleado según el perfil que solicita la empresas. La segunda situación se daba de manera más frecuente al ser la actividad constante de Intermediación conseguir nuevas empresas y ofrecer los servicios de la DGE. En menores casos el Área se enteraba de que una empresa ya incorporó una PCD o una sede en otra ciudad de una gran empresa habían contratado a una, y buscaba entablar un vínculo y ofrecer sus servicios. Otra situación se dio cuando la oficina revisa los clasificados donde las empresas publican sobre puestos de trabajo y se los contrataba ofreciendo sus servicios y base de datos. En menor medida fueron los casos donde las empresas se acercaban al Área por haberse enterado de sus acciones y programas y estar interesados en informarse más. El trabajo de intermediación se trataba de una labor individualizada con cada persona y empresa, por lo tanto conllevaba una gran cantidad de tiempo.

El conseguir posibles puestos de trabajo y pactar entrevistas para PCD era una acción contante de la oficina, en palabras de uno de los referentes *“es un trabajo de hormiga: se contacta a empresas por teléfono o correo electrónico, enganchar a la persona que decide sobre las personas que se contratan, se coordina una reunión, se las visita, se las informa, se las vuelve a contactar, se visita el lugar donde se desarrollaría el puesto de trabajo, se seleccionan a posibles candidatos, se hacen las entrevistas con la empresa y capaz contratan a uno para el puesto”*<sup>84</sup>. Generando que sea un trabajo individual. A lo cual se suma que eran solo dos personas en el área, y se requería que alguien esté disponible en la oficina para atender a las personas que se acercaban.

En general, una vez que surgía una propuesta laboral concreta el Área visitaba el espacio de trabajo para constatar que era viable y relevar posibles adaptaciones en caso de ser necesario, para plantearle al empleador. Luego se filtraba la base de datos y seleccionaban algunos casos acorde al perfil solicitado, *“para un puesto se convoca a 5/6 candidatos para la entrevista, para no generar expectativas”*<sup>85</sup>. En la primera entrevista

---

<sup>84</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>85</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/02/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

trabajaban conjuntamente con la empresa, dado que les servía para ver qué busca la empresa como también cómo se desenvolvía la persona para hacer una devolución y alguna guía para futuras entrevistas. En el caso de haber postulantes con discapacidad auditiva se implementaba la estrategia de no contratar un intérprete para la entrevista, de esa manera permitir al empresario o al encargado que iba a trabajar directamente con la persona ver cómo maneja el tema de la comunicación, dado que ninguna empresa iba a tener un intérprete disponible para el empleado en todo momento.

Otra actividad que se realizaba era de **seguimiento**, se buscó tener información y datos sobre la situación de las personas en la base de datos, por ejemplo quiénes iban a los cursos de capacitación, quiénes después tuvieron entrevistas y cuántos consiguieron alguna oportunidad laboral. Sin embargo, se reconoció que no era posible hacer un seguimiento de todos los casos registrados en la base de datos, sino que, con el tiempo, se enfocaron en el seguimiento en el puesto de trabajo.

Contar con esos datos permitiría analizar diversas situaciones. Por ejemplo, ver si una persona deja de ir al puesto de trabajo mediante un seguimiento de caso era posible comprender los factores de ello, dado que no se limita al puesto en sí sino hay *“cuestiones de autonomía, falta de experiencia a cómo desenvolverse en el ámbito laboral, si se sentía discriminado por los compañeros, si se trataba de un lugar con escalera y a la persona se le dificultaba moverse, había personas que no habían interactuado con personas por fuera de su familia y mantenerse en un ámbito laboral era difícil para ellos”*<sup>86</sup>. A medida que dichas dificultades fueron percibidas se buscaba una solución u otra alternativa, lamentablemente no siempre era posible y algunas personas abandonaban la inserción. Por lo cual se debía repensar en el perfil necesario para el puesto y también el perfil de la persona.

Desde principios del 2013 se realizaba la actividad de seguimiento en el puesto de trabajo. Siguiendo la lectura de Van Meter y Van Horn (1993), las actividades de inducción o seguimiento son importantes mecanismos institucionales que permiten ver si los programas se están implementando de acuerdo a sus normas y objetivos. Por un lado, se realizaban los seguimientos a través de visitas en las empresas donde se conversa con los empleados, los compañeros y directivos, dando herramientas necesarias para que la PCD en su diario desempeño laboral se sienta integrada en la empresa. *“Si la empresa no lo*

---

<sup>86</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

*necesita más, una vez por mes o cada 2 meses se las vista y hace un seguimiento de la persona insertada*<sup>87</sup>. Por otro lado, hubo casos en que desde la empresa se comunicaban o la persona insertada lo hacía para informar de alguna situación o plantear algo que requería un ajuste. También se organizaron talleres de sensibilización donde asistían todas las personas que están trabajando, se abordaban temas relacionados al empleo y a su discapacidad. En relación a esos talleres jugó un rol importante la interacción con organizaciones civiles como CILSA, para contar con herramientas para diseñarlos e implementarlos en cada empresa.

Esto fue una tarea relativamente más sencilla de realizar al principio de la gestión del Área, como señalo uno de los entrevistados, *“eran pocas personas y se podía tener cierto control”*<sup>88</sup>, quienes habían ido a alguna capacitaciones, quienes a entrevistas y cuántos habían tenido una oportunidad laboral. Sin embargo, el mismo referente comentó que *“a veces no tenés los recursos humanos o técnicos suficientes para tener todos los datos actualizados”*<sup>89</sup>. Por eso tener presente un número exacto de la cantidad de personas que fueron contratadas es más difícil, sobre todo si se tienen en cuenta variables como la duración de los contratos o de los entrenamientos dependiendo del caso.

Con el paso de los meses esta tarea se fue complejizando cada vez más. Aunque se intentaba tener información actualizada y sistematizada, los actuales responsables consideran que ya finalizando el 2014 creció la base de datos y los beneficiarios que consiguieron trabajo por medio de la acción del área en comparación a años anteriores. Por lo cual no se puede tener un seguimiento de muchos casos, principalmente si se toma en cuenta las funciones de la oficina, sus tareas cotidianas y que son dos personas trabajando. Incluso, el actual responsable considera que la actividad de seguimiento es cada vez más dificultosa, tanto en el puesto de trabajo como también de las personas que pasaron por alguna instancia de las políticas de inclusión que ofrecen, sean que se inscriben en la base de datos, hacen capacitaciones, entrevistas, entrenamiento, PIL o inserción directa en algún puesto en el mercado formal. Lo cual implica y refleja dos cuestiones, primero, que hay llegada de los programas y acciones llevadas a cabo, segundo, que se debe repensar el espacio de trabajo y las personas involucradas en el accionar cotidiano.

---

<sup>87</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>88</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>89</sup> Idem.



La intermediación laboral implementada por el Área como política de inclusión laboral puede ser entendida como un proceso y no como el hecho aislado de conseguir un puesto vacante para una PCD y el postulante que requiere una empresa. Dado que el proceso está formado por fases que según la información relevada puede agruparse en: 1) Búsqueda de oferta laboral: contactar a empresas, concientizarlas y asesorarlas sobre la contratación de trabajadores con discapacidad, ofrecer los servicios del área. 2) Intermediación: al recepcionar los perfiles solicitados por las empresas, rastrear a posibles postulantes en la base de datos según el perfil solicitado, hacer una preselección y coordinar una entrevista con la empresa que ofrece el empleo y demandantes preseleccionados. 3) Seguimiento y mantenimiento: seguimiento del proceso y en los puestos de trabajo y mantenimiento del contacto con la empresa y persona contratada.

Asimismo, otra rama de acciones estaban enfocadas en fomentar el **trabajo en red**, por eso se contactaba a ONGs y asociaciones civiles que trabajaran con temas relacionados a la discapacidad, buscando profundizar lazos sobre todo en relación a lo laboral. Armandos así una base de contactos. Con el objetivo de dar a conocer las posibilidades que ofrecía la oficina, como así también intercambiar información, asistencias y estar comunicados.

Por cuestiones de tiempo y disponibilidad de recursos se termina priorizando algunas acciones y pasos para la inclusión laboral, por ejemplo se busca ampliar la base de datos, dar a conocer las posibilidades y servicios tanto a beneficiarios como a empleadores, concretar entrevistas para los beneficiarios como una entrada al mercado laboral. Esta situación, conlleva a que tener un seguimiento presente y constante de cada caso y cada inserción no se da siempre o de manera efectiva.

### *Comunicación y difusión*

Cuando recién fue creada el área se publicaron algunos avisos en diarios locales y en el boletín de la Municipalidad para dar a conocer dónde se encontraba; sin embargo, fueron acciones más esporádicas que una programación diseñada e implementada a largo plazo. Con respecto a la información, comunicación y publicidad, por un lado, de manera focalizada se armaron y distribuyeron folletos con los datos de la nueva área en instituciones, escuelas, talleres como para acercarse a la población objetivo. Por otro lado, se disponía de la folletería brindada por el MTEySS donde se explicaba sobre los beneficios de cada programa para ser entregados a empresas cuando se las iba a visitar, mientras que mediante correos electrónicos se difundían esos folletos e información del

área municipal y sus servicios.

Cuando se acercan a una nueva empresa para ofrecer sus servicios se resaltan y nombran las empresas que ya vienen trabajando con el área y tienen PCD entre su personal, de esta manera dan a conocer otras experiencias. Se han dado situaciones donde la empresa se contacta con el área por conocer a otra empresa de su mismo rubro que tiene una persona insertada mediante uno de los programas y desean informarse más. Aunque estos casos son escasos permiten ver que se van dando cambios en el sector empresarial a contratar a PCD y a nivel sociedad se han dado cambios culturales si se compara con la situación laboral hace 10 años.

También se realizaron encuentros con empresarios y alta jerarquía de empresas, "*como desayunos empresariales o charlas informativas convocando cerca de 10 empresas*"<sup>90</sup>, como un espacio para informar y sacar dudas a los empresarios. Los mismos fueron organizados desde la DGE, algunos para difundir todos los servicios y programas que se estaban implementando para las diferentes poblaciones, y otros para abordar la problemática específica de empleo inclusivo para PCD. Sin embargo, tras la información recabada es posible aclarar que no había una programación periódica pautada de determinada cantidades de encuentros al año; puntualmente fue nombrada una experiencia ejecutada en el 2014 organizada desde la Secretaría de Producción. Incluso uno de los referentes manifestó que una de las grandes dificultades era coordinar a tantas personas que puedan reunirse determinado día y horario. Tampoco se pudo acceder a una sistematización de sus resultados.

Durante los años analizados no se diseñaron o implementaron campañas de concientización a nivel masivo en la ciudad, según los referentes. Es más, uno de los entrevistados manifestó que aún hay personas que no conocen la existencia de la oficina o no están seguros qué servicios puede prestar, por lo cual se debe continuar con la difusión y publicidad.

Se ve reflejada la importancia de difusión en esta declaración en el 2013 del Subsecretario de Producción y Desarrollo Local, Martín Rosúa, "*hicimos una encuesta a 823 empresas para detectar los perfiles laborales que en estos momentos necesita Rosario y vimos que el 86 por ciento de ellas no conocían los servicios que podíamos brindarles*", a partir de esta información se inició una fuerte campaña de difusión sobre todos los

---

<sup>90</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

programas que ejecutaba la Dirección General de Empleo, entre ellos apuntando a la inclusión de trabajadores con discapacidad (Diario La Capital, 26 de mayo del 2013).

Mediante el caso del Programa Santa Fe Inclusiva se trabajó en la sensibilización en relación a varias poblaciones objetivos con 20 empresas puntuales. Incluso uno de los entrevistados señaló que se debe incentivar ello hacia el futuro; hay muchas empresas en Rosario, *“sobre todo Pymes que pueden estar interesados en trabajar junto con el área pero no conocen sobre los programas”*<sup>91</sup>.

Se ofrecían talleres o charlas de sensibilización a las empresas para sus directivos y empleados previos al ingreso de una PCD al puesto que habían solicitado. Dependiendo del tamaño de la empresa y la dimensión que podía tener esos talleres, si era una charla o muchos encuentros, lo realizaban los responsables del Área o recurrían al apoyo de la ONG CILSA de manera gratuita, como señaló Ignacio Brunori. Además, a fines del 2013 y principio del 2014 se plantearon realizar talleres de sensibilización como otro elemento para impulsar el Programa Promover en diversos espacios de la administración pública local, como ser la Dirección de Inclusión, los CMD, la Secretaria de Promoción Social y la Subsecretaria de Deportes y Recreación. Sin embargo no se cuenta con información de que dichos talleres se realizaron.

Es interesante observar algunos **resultados** que surgen tras la gestión del Área. En el año 2012<sup>92</sup> se realizaron 150 entrevistas laborales, 45 de las personas entrevistadas realizaron alguna capacitación; 12 empresas solicitaron postulantes para cubrir 28 puestos, lo que implicó un trabajo de pre-selección de 92 postulantes y posterior derivación a la empresa demandante de 71 candidatos, alcanzando la inserción laboral de 22 personas. Tras la gestión del 2013, se sumaron 380 inscriptos en la plataforma de empleo; 169 personas fueron derivados a alguna capacitación; se contactaron con 8 ONGs u organizaciones sociales para trabajar en conjunto; 26 empresas fueron contactadas y visitadas por primera vez, 18 empresas solicitaron personal y solo una no contrató; mientras que 76 personas fueron insertados laboralmente, 33 en PIL, 40 en un entrenamiento laboral (EPT) y 3 mediante contratación por fuera de los programas del

---

<sup>91</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 10/2/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

<sup>92</sup> Informe de Gestión año 2012 brindado por la DGE.

MTEySS, quedando en proceso de contratación para el siguiente año 48 personas<sup>93</sup>. Durante el 2014, se registraron 437 personas a la base de datos, por lo cual para fines de ese año había más de 730 personas registradas; 118 personas fueron derivadas al Taller de Orientación Laboral que brindaba la DGE; 76 personas realizaron algún curso de capacitación; mientras 29 tuvieron alguna inserción laboral, 14 mediante EPT y 15 en un PIL.

### Recursos

Van Meter y Van Horn (1993) consideran que entre las variables para analizar la implementación de una política se debe mirar las características de las instancias responsables de dicha implementación. Es por ello que se describe y observa elementos como la competencia y el tamaño del personal de esta Área como indicadores de suma relevancia que influyen su accionar y demarca algunas de sus limitaciones y posterior falencia.

Con respecto a los recursos humanos, a partir del 2012, el Área de Empleo estaba formada por un responsable de planta municipal, proveniente de la formación de educación especial, designado para la función específicamente junto con algún pasante o asistido por algún otro miembro de la DGE, por lo cual la mayor parte del tiempo el equipo se conformaba por 2 personas. Según un documento municipal, en el 2013 se contaba con una persona con experiencia en la problemática de la discapacidad y empleo, una docente especial, y por momentos hubo un pasante o dos. A finales de ese año hubo un hueco de responsable, *“antes que nos sumáramos en enero del 2014 hubo un tiempo que no hubo una coordinación, desde DGE de ese momento vieron que con el inicio del Programa Promover línea 2 se podía dar un nuevo enfoque al Área”*<sup>94</sup>. Desde enero del año 2014, y la reestructuración del área, son 2 personas con dedicación exclusiva para el Área que venían trabajando en conexión con empleo pero en otras áreas y programas, también tuvieron una pasante por unos meses. Con respecto a su formación, el responsable proviene del ámbito de la psicología y la otra persona es terapeuta ocupacional.

---

<sup>93</sup> Dato brindado por la DGE.

<sup>94</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad. Ese tiempo que llevó reacomodar el área, capacitar a los nuevos miembros del equipo, implicó que los resultados de las intervenciones (capacitaciones o inserciones concretadas) en el 2014 fueran relativamente poco a lo que venía alcanzando cuantitativamente. Como señaló el entrevistado, con 6 meses de gestión en el 2015 se habían superado esos números del año anterior.

Los miembros de la oficina recibieron capacitaciones con respecto a lo técnico del procedimiento de la oficina en particular desde la DGE, con respecto a las herramientas y formularios existentes, qué decir a las empresas o qué hacer si una persona era rechazada por el sistema. Además de las capacitaciones brindadas por el MTEySS con respecto a los planes y programas que se bajaban o cambios en resoluciones, algunas asistencias técnicas eran mediante la distribución de boletines al área, por un lado, mientras que en otros casos, se organizaban capacitaciones para varias oficinas de empleo en la región, con el objetivo de darlos a conocer y evacuar dudas de su implementación. Otro beneficio que tenían estos encuentros era conocer otras experiencias y estrategias que realizaban esas oficinas como también intercambiar opiniones sobre la temática discapacidad y diversos ejes.

Durante el 2014 al lanzarse el Promover a nivel nacional hubo 2 encuentros donde participaron desde el Área de Empleo. En relación a temas *“cómo se trata a una PCD que busca trabajo por primera vez o cómo formar a un trabajador, por ejemplo, fue decisión personal nuestra por estar acá ver de ir a charlas e informarnos”*<sup>95</sup>. Es decir, los responsables de la oficina fueron adquiriendo conocimientos y herramientas para trabajar con esta población al asistir a cursos, charlas, seminarios, a medida que se iban enterando, siendo algunos costeados por la Dirección. Asistir a estos espacios era una estrategia para generar contacto y conocer otras áreas gubernamentales, instituciones públicas o privadas y organizaciones civiles involucradas en la temática.

Además, el Área de Empleo podía utilizar recursos con los que contaba la DGE, como ser espacios para talleres o reuniones, incluso era posible solicitarlo en otro espacio municipal de ser requerido; también presupuesto para organizar algún curso adaptado o pagarle el viatico de traslado a algún interesado para que asista a algún curso, sin embargo, esta situación no se dio de manera continua. Es de destacar, la interacción con otras áreas de la Dirección que aportaban servicios y herramientas como ser los entrevistadores, capacitadores, vinculadores con empresas. Desde los inicios, el área utilizó estos vínculos para desarrollar y complementar sus actividades cotidianas. Dicha vinculación se desarrollará en otro apartado de este análisis con mayor profundidad.

Los programas llevados a cabo para la inclusión laboral a nivel municipal que provienen del MTEySS proveían de recursos económicos para estimular su

---

<sup>95</sup> Entrevista realizada a Ignacio Brunori el 31/08/2015, en la oficina del Área de Empleo para Personas con Discapacidad.

implementación ya que otorgaban beneficios impositivos a las empresas que contrataban PCD. Sin embargo, el responsable del Área señaló que no eran suficientes. Dado que para incentivar una inclusión plena los estímulos económicos a empresarios pueden ayudar sin embargo se requiere derribar mitos instalados en la sociedad y en los empleadores. A partir de los dicho anteriormente, una medida sería impulsando y ejecutando más campañas de concientización, incluso a nivel masivo en la sociedad y no apuntando al empresariado.

Desde el comienzo del área se utilizó para armar la base de datos la plataforma virtual del MTEySS donde se establece los ítems y requisitos que deben ser completados para registrar a las personas dentro de los programas y planes que presenta el Ministerio. Sumada a la plataforma de empleo, el Área tiene una base de datos paralela, al igual que otras áreas de la Dirección, como instrumento propio que desarrolló para hacer apreciaciones por fuera de los campos de la plataforma o para profundizar elementos que son relevantes para entender la situación de las personas que se acercan a la oficina. Además permite guardar su CV en caso de contar con uno. Cabe aclarar que la información debe ser coincidente con la del Ministerio de Trabajo, como señalaron en entrevista, pero con otro nivel de detalle. Además, mediante esta herramienta es posible tener un formulario interno de aquellas personas que no cuentan con el Certificado Único de Discapacidad para tenerlos en cuenta en oportunidades laborales que se den por fuera de los programas del MTEySS.

La oficina se encuentra ubicada en un 4to piso con acceso mediante un solo ascensor. Este dato tiene relevancia al considerar el tema clave de la accesibilidad de los espacios edilicios, como fue desarrollado en el segundo capítulo de esta tesina, hecho que genera dificultades a muchas personas con discapacidad motriz.

Los materiales de difusión con los que contaba el Área, para dar a conocer sus funciones y servicios tanto a empresas como a la población objetivo con la que trabaja y la población en general, provenían del MTEySS. No se elaboró material de publicidad propia en los años analizados, una falencia en mi opinión a la hora de difundir sus acciones y servicios.

### Interacción con otras instituciones

En primer lugar se daba una constante vinculación con las otras **áreas pertenecientes a la DGE** de su misma jerarquía para llevar a cabo las políticas de

inclusión, por un lado, dado que estas áreas aportaban herramientas y diversas posibilidades que facilitaban las tareas cotidianas, y por el otro, se debe a que las personas que se acercaba a la oficina podían acceder a diversos servicios que ofrecía la Dirección. Como ser el Área de Intermediación Laboral que brindaba información sobre posibles empresas y hacía algunas vinculaciones y primeras oferta de esta población laboral al empresariado. Asimismo el Área de Capacitación y Formación articulaba espacios para cursos, por lo que la PCD podía ser derivada después de la primera entrevista para complementar sus conocimientos. Mientras que con el Área de Orientación Laboral había comunicación fluida al ofrecer sus servicios y cursos, por ejemplo de elaboración de CV y cómo desarrollarse en una entrevista.

Una institución que brindó un gran apoyo fue la **Dirección para la Inclusión municipal**. En los inicios del Área de Empleo, la Dirección pasó su red de contactos, nexos y vínculos con organizaciones y empresas que habían formado con los años para de esa manera continuar con el trabajo. Esta colaboración e información que compartieron permitió retomar ciertos elementos y no tener que iniciar desde cero, principalmente al poseer ellos una base de datos de empresas interesadas en emplear PCD que habían sido concientizadas. Siempre se está en interacción ante necesidad de información o asistencia dado que tienen un gran recorrido desde la institución y las responsables anteriores en lo que refiere a lo laboral.

Con respecto a la vinculación con la **Provincia**, en primer lugar, se buscó una unificación de una sola base de datos, con los que ya tenía o siguieron entrando a la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad provincial, para que la persona no deba acercarse a ambos espacios para anotarse sino que la información se entrecruce a nivel de oficina. Luego, se establece un procedimiento para que la persona se acerque directamente al área de empleo municipal y en caso de necesitar realizar otros trámites o tener otra consulta en relación a una problemática que no le compete a esta área que se acerque a la Dirección de Inclusión provincial o municipal según corresponda. Esto conllevaría a que la Dirección provincial derivara a las PCD que consultaban en relación a lo laboral a esta nueva área municipal. Con la Provincia se intercambiaba la información y datos, pero no se accede a su base de datos, según lo explicado por el área de empleo. La idea original era mandarse periódicamente las bases de datos para hacer el cruce, sin embargo en la práctica cotidiana eso no resultó tan sencillo.

Además en temas vinculados a discapacidad o el certificado único de discapacidad, el Área podía consultar por cierta asesoría desde la Secretaría para la Inclusión de Personas con Discapacidad de la provincia, para contestar alguna inquietud. De todas formas, se sugería que la persona vaya hasta la institución provincial ante otras consultas, es decir, se los derivaba en caso de no poder responder sus dudas.

Durante la ejecución del Programa Santa Fe Inclusiva en el 2013, la Provincia solicitaba los posibles beneficiarios de la base de datos municipal. Ese mismo año junto con la Dirección de Inclusión provincial se convocó a personas con discapacidad visual para realizar grupos productivos y diversos talleres; generando que muchas personas asistan a los talleres de orientación laboral y cursos de capacitación que brinda la DGE<sup>96</sup>.

El Área de Empleo municipal recibe asesoría y asistencia técnica del **MTEySS** con lo relativo a los programas que bajaron en diferentes momentos diseñados por el Ministerio, ante dudas en el sistema, incompatibilidad con otros programas nacionales o provinciales, sus límites, u otras inquietudes que pudieran surgir al implementarlos, al ponerlos en marcha en el territorio local. Estos mecanismos y procedimientos institucionales permitían a la autoridad incrementar las posibilidades que los responsables de la implementación actúen de acuerdo a las normas y objetivos de la política (Van Meter y Van Horn, 1993).

Se impulsó el trabajo en red con distintas **ONGs y asociaciones civiles** que trabajaban en pos de la inclusión de personas con discapacidad. Por un lado, se estableció una comunicación inicial con todas las posibles organizaciones para informar sobre las posibilidades de inserción laboral con las que contaba la Oficina e informar de los servicios que prestaba, colaborando las organizaciones en derivar personas para registrarse en la base de datos y que sean capacitadas en los cursos que se ofrecían por el área cada año. Por otro lado, dicha vinculación planteaba la posibilidad de recibir asesoramiento y asistencias técnica por parte de las organizaciones, ya sea para debates, charlas o talleres de sensibilización o temáticas como accesibilidad, prejuicios y discriminación, tanto para las empresas y sus empleados como para la misma Dirección de Empleo como una inducción a la problemática de discapacidad. Como por ejemplo, durante el 2012 se realizaron talleres de sensibilización abiertos a todo el personal de la DGE.

En el año 2013 se firmó un convenio con el Programa AGORA ARGENTINA de Formación e Inserción Laboral para las personas con discapacidad visual, permitiendo contar con herramientas para verificar que el sistema de computación de una empresa sea

---

<sup>96</sup> Informe de Gestión año 2013 brindado por la DGE.



accesible para el lector de pantalla Jaws específico para esta discapacidad, cuando el puesto y el perfil seleccionado así lo requerían. Junto a CILSA, a partir de ese mismo año, se realizaron charlas y talleres de sensibilización en las empresas, solicitados por ellas, antes de que la persona comience su nuevo empleo, tanto con los directivos como con los futuros compañeros de trabajo. Esta acción se siguió ofreciendo a las empresas durante el año 2014 al empezar el trabajo; en caso de percibir la Oficina, durante su actividad de seguimiento en el puesto de trabajo, que dicha sensibilización era requerida se la volvían a proponer a la empresa realizar un taller.

Principalmente con las **empresas** se articulaba una comunicación de asesoría sobre mejoras necesarias para adaptar los espacios laborales para las personas con discapacidad como también asistencia a la hora de charlas sobre integración a los ejecutivos y empleados de las empresas.

#### A modo de cierre...

Resulta interesante señalar que la decisión política de implementar este cambio institucional, con una impronta enfocada al empleo y con herramientas nuevas, es una nueva forma de pensar y estructurar la política pública de inclusión laboral para PCD. Las nuevas vinculaciones que se generaron, interacción con otras dependencias públicas sean municipales, provinciales o nacionales, fueron una herramienta fundamental para el desarrollo de la temática. En palabras de uno de los entrevistados, *“esta decisión fue una política. Hay muchos grupos vulnerables, como carreros, ex carcelarios, personas mayores, pero se decidió armar un área específica dentro de Empleo para esa población”*<sup>97</sup>. No se puede dejar de señalar que es un grupo social numeroso, con el paso de los años se fue incrementando, en la sociedad en general y en la ciudad en particular, su visibilidad y diversas problemáticas y situaciones que enfrentan. Esto es un elemento a tener en cuenta al analizar que desde la órbita municipal ha cobrado relevancia la problemática de discapacidad vinculada a lo laboral, produciendo cambios estructurales y administrativos con el objetivo de darles solución.

---

<sup>97</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

Al observar la implementación de políticas de inclusión laboral se debe resaltar que, por un lado, durante los años analizados desde esta institución no se planteó o diseñó un programa propio de inclusión laboral para PCD, sino que se implementaron los programas diseñados en un ministerio nacional. Berman (1992) afirma es que los servicios sociales son proporcionados por organizaciones locales que gozan de una relativa autonomía respecto al control estatal y tienen sus propias dificultades de implementación, diferentes de los que tiene que afrontar el estamento superior. Los estados locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas, sus adaptaciones o creaciones, lo que constituye el problema de la micro-implementación. Por lo cual, los problemas surgen por la interjudicialidad de la política, donde la política conjuga dos jurisdicciones estatales: nación y municipio, siendo el primero el que la diseña y el segundo el que la implementa.

Por otro lado, siguiendo a Aguilar Villanueva (1992), interpretando que la política es básicamente un conjunto interrelacionado de acciones que es considerado eficaz para realizar el estado de cosas preferido, teniendo en cuenta los recursos con los que se cuentan y medios aplicados. Por lo cual, todas las acciones que se llevaron a cabo día a día arman una política pública propia de la ciudad, dado que se adapta lo diseñado en el MTEySS o lo pensando incluso en otras instituciones o países para implementarlo en su jurisdicción, con sus recursos, sus limitaciones, sus posibilidades.

El hecho de implementar más de un programa en simultáneo, sumado a los demás servicios que ofrecía el Área, relacionados a las entrevistas, derivación a capacitaciones, armado de perfiles, vinculación con empresas y actividades de seguimiento, generaba algunos problemas. A nivel municipal se buscó eliminar o disminuir por lo menos la superposición y duplicidad de funciones, según uno de los entrevistados, al generar un único espacio donde una PCD con respecto a la cuestión laboral deba recurrir, que sea de referencia, donde puedan responder sus inquietudes y ayudarlos. Incluso que sirva como espacio para derivar a las personas si requieren hacer algún trámite en la Provincia o en Nación, dado que el Área de Empleo contaba con la información que podían requerir. *“Esta es una función complementaria que tiene el área, después la persona debe ir a otros lugares específicos si lo requiere para ese trámite que necesita”*<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

Esta organización y sus diferentes acciones para implementar una política pública de inclusión laboral para este colectivo social no enfrentaron oposición de la ciudadanía y sector empresarial en general, siguiendo la lectura de Van Meter y Van Horn (1993). Sin embargo, en palabras de uno de los entrevistados, “*se identificó cierta resistencia en el sector privado a la hora de emplear una PCD*”<sup>99</sup>. La resistencia suele deberse, por un lado, a prejuicios, desconocimiento e inseguridad, por el otro, a la preocupación de gastos económicos que tendría al contratarlos, “*suelen decirte no tengo rampa, no tengo baño para discapacitados, va a salir muy caro hacer todas las mejoras edilicias*”<sup>100</sup>. Lo mismo fue planteado por la responsable en lo laboral en la Dirección para la Inclusión y en diversos artículos, investigaciones y libros cómo fue desarrollado en el marco teórico de esta Tesina. Una vez que los empresarios y las personas en general son informados o ven como una PCD puede trabajar igual que cualquier otro teniendo algunos recaudos según el tipo de discapacidad que pueda tener y el perfil del trabajador, en su gran mayoría, empiezan a cambiar su forma de ver a esta población y su posibilidad de empleabilidad.

---

<sup>99</sup> Entrevista realizada a Jean Escobar el 07/09/2015, en la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario.

<sup>100</sup> Ídem.

## **Conclusiones generales**

Esta investigación finaliza con una reflexión sobre las políticas públicas de inclusión laboral hacia personas con discapacidad que se implementaron, enfocada, por un lado, desde los modelos teóricos sobre discapacidad, y por el otro, desde el abordaje teórico de políticas públicas. Culminando en una breve recomendación de futuras líneas de investigación.

La Municipalidad de Rosario mediante la implementación de programas de inserción laboral, como los programas EPT y PIL llevados a la práctica por el Área de Empleo, o mediante acciones de difusión y charlas con empresas, implementadas por el Área Laboral, buscaba generar la igualdad en las oportunidades laborales para personas con discapacidad. Estas políticas públicas se sustentan en el “modelo social” al trabajar en pos de romper con algunas barreras que enfrentan las PCD a la hora de buscar un trabajo como son el desconocimiento y prejuicios.

Definiendo a la discapacidad como aquel estado en que, con las ayudas apropiadas y adaptaciones necesarias, la persona puede alcanzar un rendimiento laboral satisfactorio, igual a otro trabajador. El cambio de paradigma de cómo se miraba a esta población acarrió como objetivo de las políticas públicas la inclusión social plena. Debido a que ningún tipo de discapacidad es obstáculo para realizar tareas laborales competitivas, las acciones vinculadas con la difusión y concientización son claves para impulsar la inclusión laboral. Deben ser, en mi opinión, constantes tanto a los posibles empleadores como a la sociedad en general buscando desarmar los mitos y estigmas que se tienen sobre las personas con discapacidad.

La implementación de una política pública es definida por Paul Berman (1992) como el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad. Los procesos adaptativos están compuestos por una multitud de decisiones políticas tomadas a lo largo del tiempo por actores locales que son necesarias para continuar con una política. En este marco resulta interesante señalar que, en la conformación de la primera área laboral apuntada a PCD en el año 2006, hubo una decisión política de formular e implementar en Rosario una política de inserción laboral para esta población dentro de la Municipalidad, creando un área y asignando personal y recursos para ella específicamente, el Área Laboral dentro de la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad. Es un hecho inédito donde se

planea la formulación de esa política, que asumió cierto contenido y una impronta particular de un nuevo espacio de trabajo y una temática poco explorada a nivel municipal.

Años después, con una nueva gestión municipal a partir del 2011, se toma otra decisión política al traspasar esa área a otra dependencia, con su propia impronta y contenido sacándola de la esfera de salud e incluyéndola en empleo en el año 2012. Entonces, hay una decisión de darle mayor jerarquía a la temática. Sin embargo, al observar la información relevada, el Área de Empleo tiene muy poco personal no permanente al incluir en determinados momentos un pasante, incluso en los pocos años de su existencia tuvo un recambio completo de personal. La política de inclusión laboral para PCD desarrollada por esta Área se ha enfocado en implementar programas de inserción laboral nacionales existentes, diseñados por otra estructura y jerarquía institucional como es el MTEySS. Es más bien un ente de aplicación de políticas nacionales, como quedó evidenciado tras la investigación de este trabajo.

Los programas del MTEySS abren puerta a personas que nunca tuvieron un trabajo, también pueden demostrar a un empresario el valor que tiene un empleado con discapacidad que capaz antes no se animó a incluir entre su personal. No obstante, no debe solo limitarse a un estímulo económico, se requiere un cambio del imaginario para que más empresarios se animen a contratar a una PCD y ver que pueden aportar igual que cualquier otro trabajador.

Para ir concluyendo, al analizar toda la información relevada de manera explícita como así también lo implícito, se puede interpretar que efectivamente hay una preocupación por el tema, hay decisiones que van encaminadas en darle mayor visibilidad y en crear una política pública de inserción laboral de PCD. La existencia hace más de 9 años de oficinas municipales específicas para abordar esta temática lo demuestran. Sin embargo, luego en la implementación quedan en evidencia las limitaciones de la política en la escasez de recursos específicos asignados, por los procesos de reestructuración de las áreas y cambio en su enfoque. Produciendo que los responsables de su implantación se vean obligados a priorizar determinados ejes o acciones sobre otras.

Deseo resaltar que aunque los casos de inclusión laboral de PCD concretados en Rosario dentro de los años analizados no fueron numerosos ni abarcaron un gran porcentaje de esta población en búsqueda de trabajo, si se analizan los resultados de las acciones y políticas implementadas por la Municipalidad, puede verse que se van dado

cambios en el sector empresarial al contratarlos y a nivel sociedad se han dado cambios culturales si se tiene en cuenta cómo era su situación laboral hace 10 años.

Para futuros análisis sería oportuno proponer, por un lado, la realización de una investigación de evaluación de las políticas implementadas, en sus distintos niveles, para determinar cuáles fueron sus resultados e impactos. Es una tarea pendiente, por otro lado, el estudio de las políticas públicas hacia el interior del municipio, que permitiría ver qué estrategias se implementaron, sus logros y falencias con respecto a la inclusión laboral de personas con discapacidad dentro de áreas municipales, como también sería posible e interesante extender este análisis a nivel provincial.

## **Bibliografía**

Abad, Luis y Arroyo, Jorge (coordinadores). (2011). *Políticas públicas de empleo y territorio: Informe final del Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina (CEA)*. Organización Internacional del Trabajo.

Acuña, Carlos H. y Bulit Goñi, Luis (comps.). (2010). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina, el desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Editores Siglo XXI.

Aguilar Villanueva, Luis. (1992). *La hechura de las políticas*. Porrúa Grupo Editor. 1ra Edic. México.

Aguilar Villanueva, Luis. (1993). *Estudio introductorio*. En “La implementación de políticas”, Aguilar Villanueva (1993). . Porrúa Grupo Editor. 2da Edic. México.

Toboso Martín, Mario y Arnau Ripollés M<sup>a</sup> Soledad. (2008). *La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen*. En “Las ideas, su política y su historia: AMARTYA SEN”. Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 10, N<sup>o</sup> 20, segundo semestre de 2008. Instituto de Filosofía, CSIC. Disponible en: [https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/ECOS%20CDV/Boletin\\_8/Discapacidad\\_Amartya.pdf](https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/ECOS%20CDV/Boletin_8/Discapacidad_Amartya.pdf). Visto el 26/02/2015.

Berman, Paul. (1992). *El estudio de la macro y micro-implmentación*. En “La implementación de políticas”, Aguilar Villanueva (1993). Porrúa Grupo Editor. 2da Edic. México.

Campusano Norambuena, Marjorie. (2007). *Estrategias laborales para supervivencia: ¿Preocupación social o interés estatal?* Universidad Tecnológica de Chile. Chile.

Centro Documentación de Estudios y Oposiciones. *Tema 49: inserción ocupacional*. Cartagena. Versión digital disponible en: [https://www.serina.es/empresas/cede\\_muestra/310/TEMA%20MUESTRA.pdf](https://www.serina.es/empresas/cede_muestra/310/TEMA%20MUESTRA.pdf). Visto el 11/04/2015.

Constitución Nacional Argentina. (1994). Producciones Mawis.

Del Mármol, Alejandro. (2008). *Discapacidad y Derecho al Trabajo*. En “Los derechos de las personas con discapacidad. Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan.” De Carlos Eroles y Hugo Fiamberti (compiladores). Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. EUDEBA. Buenos Aires, Argentina.

De Lorenzo Garcia, Rafael. (2003). *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo. Desarrollo humano y discapacidad*. Informe al Club de Roma. Fundación ONCE.

Diario La Capital. (26 de mayo del 2013). *Programas que logran la inclusión laboral de personas con discapacidad*. Disponible en: [http://www.lacapital.com.ar/ed\\_empresa/2013/5/edicion\\_1658/contenidos/noticia\\_5172.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_empresa/2013/5/edicion_1658/contenidos/noticia_5172.html). Visto el 09/06/2015.

Diario La Capital. (26 de mayo del 2013). *Una empresa de la ciudad es la única del país que emplea sólo a discapacitados*. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Una-empresa-de-la-ciudad-es-la-unica-del-pais-que-emplea-solo-a-discapitados-20130526-0020.html>. Visto el 09/06/2015.

Diario La Voz. (13 de enero del 2014). *El Estado no cumple con el cupo laboral de discapacitados*. Disponible en: [www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-estado-no-cumple-con-el-cupo-laboral-de-discapacitados](http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-estado-no-cumple-con-el-cupo-laboral-de-discapacitados). Visto el 06/06/2015.

Diario Rosario 12. (18 de mayo del 2014). *Ese discreto encanto del empleo público*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-44050-2014-05-18.html>. Visto el 06/06/2015.

Diario Sin Mordaza. (01 de agosto del 2013). *Bonfatti lanzó el programa "Santa Fe Inclusiva"*. Disponible en: <http://www.sinmordaza.com/noticia/185957-bonfatti-lanzo-el-programa-santa-fe-inclusiva.html>. Visto el 10/06/2015.

Díaz, Cristina. (1998). *El ciclo de las políticas públicas locales. Nota para su abordaje y reconstrucción*. En "Políticas Públicas y Desarrollo Local", compilador: Juan Carlos Venesia. Disponible en: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Politic\).pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Politic).pdf). Visto 13/03/2015

Documento oficial de Santa Fe Inclusiva. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/214037/1109542/file/Santa%20Fe%20Inclusiva.pdf>. Visto el 14/07/2015.

ENDI 2002-2003 – Informe INDEC. Disponible al 02 de marzo del 2015. [http://www.indec.gov.ar/desaweb/micro\\_sitios/webcenso/aquise cuenta/aqui14.pdf](http://www.indec.gov.ar/desaweb/micro_sitios/webcenso/aquise cuenta/aqui14.pdf)

Fundación Par. Erolles Carlos. y Fiamberti Hugo (comps). (2005). *La discapacidad en Argentina: un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005*. Ed. EUDEBA. Buenos Aires. Argentina

Godachevich, Mariano; Iglesias Ricardo y Chavez Yanina. (2005). *Capacitación e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad: buenas prácticas y lecciones aprendidas en el Programa Argentina*. Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA). Buenos Aires, Argentina.

Johada, Marie. (1982). *Empleo y Desempleo. Un análisis socio-psicológico*. Ediciones Morata. España.

López González, María. (2006): *Modelos teóricos e investigación en el ámbito de la discapacidad. Hacia la incorporación de la experiencia personal*. Docencia e Investigación. Revista de la Escuela Universitaria de Magisterio de Toledo, año 31, nº 16.

Morata, Francesc. (1991). *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. Documentación Administrativa. Madrid.

Observatorio de Políticas Públicas. (2007). *Inclusión laboral de personas discapacitadas en el Estado Nacional*. Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Observatorio de Políticas Públicas. (2008). *Inclusión laboral de personas discapacitadas en el Estado Nacional*. Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad*. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>. Visto el 08/10/2014.



Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF)*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Madrid.

Palacios, Agustina. (2008) *El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional so laos Derechos de las Personas con Discapacidad*. CERMI. Madrid.

Pallisera Diaz, María y Rius Bonjoch, María. (2007). *¿Y después del trabajo, qué? Más allá de la integración laboral de las personas con discapacidad*. Departamento de Pedagogía de la Universidad de Girona. Cataluña, España.

Puig de la Bellacasa, Ramón. (1992). *Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad*. En la ponencia por el autor en el II Seminario sobre Discapacidad e Información, celebrado en Madrid, noviembre de 1987. En *Discapacidad en Información*. Ed. Secretaria General del Real Patronato de prevención y de Atención a Personas con Minusvalía. Madrid.

Rein, Martin y Rabinovitz, Francine. (1978). *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*. En “La implementación de políticas”, Aguilar Villanueva (1993). Porrúa Grupo Editor. 2da Edic. México.

Revista Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). (2014). Edición 03/2014. Disponible en: [www.portalfio.org](http://www.portalfio.org). Visto el 15/10/2014.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. En “La implementación de políticas”, Aguilar Villanueva (1993). Porrúa Grupo Editor. 2da Edic. México.

Santa Fe Inclusiva (sin año). Documento oficial. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/214037/1109542/file/Santa%20Fe%20Inclusiva.pdf>. Visto el 05/07/2015.

Spiller, Pablo T. y Tomassi, Mariano. (2000). *El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional*. Desarrollo Económico, IDES, Vol. 40 Nº 159. Buenos Aires. Disponible en: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/papers/articles/spito%20desseco.pdf>. Visto el 20/03/2015.

Subirats, Joan. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP. Madrid.

Subirats, Joan. (2010). *Políticas públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB.

Suárez Riveiro, José Manuel. (2011). *Discapacidad y contextos de intervención: Sanz y Torres*

Van Meter, Donald S. y Van Horn Carl E. (1993). *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*. En “La implementación de políticas”, Aguilar Villanueva (1993). Porrúa Grupo Editor. 2da Edic. México.

Verdugo Alonzo, Miguel Ángel. (2010). *Prologo: por una mejora de las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad*. En “Políticas sobre la discapacidad en la Argentina, el desafío de hacer realidad los derechos” de Carlos Acuña y Luis Bulit Goñi (compiladores). Editores Siglo XXI. Buenos Aires.

Video de Youtube (2012). Publicado el 13/03/2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=MKDLz5Zbo>. Visto al 11/07/2015.

### **Páginas web consultadas**

- Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad, Municipalidad de Rosario: [www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verLugar.do?id=1726](http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verLugar.do?id=1726)
- Gobierno de Santa Fe: [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)
- INDEC: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- IPEC: [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93664](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93664)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Municipalidad de Rosario: [www.rosario.gov.ar/web](http://www.rosario.gov.ar/web)
- Organización Mundial de la Salud: [www.who.int/es](http://www.who.int/es)
- Promoción de Empleo, Municipalidad de Rosario: [www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/empleo/area\\_empleo.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/empleo/area_empleo.jsp)
- Registro Único de Postulantes año 2011: [postulantes1.rosario.gov.ar/condiciones/rup\\_11\\_13.html](http://postulantes1.rosario.gov.ar/condiciones/rup_11_13.html)
- Registro Único de Postulantes año 2014: [postulantes2.rosario.gov.ar/condiciones](http://postulantes2.rosario.gov.ar/condiciones)
- Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad, Gobierno de Santa Fe: [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/144551](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/144551)
- Servicio Nacional de Rehabilitación: [www.snr.gob.ar](http://www.snr.gob.ar)

## **Anexos: Cuestionarios entrevistas**

### **Entrevista a Mónica Montorfano**

Realizada el 28/08/2015. Responsable del Área Laboral para Personas con Discapacidad de la Dirección para la Inclusión de Personas con Discapacidad, Municipalidad de Rosario. Quien trabaja en la Dirección desde el año 1991 hasta la actualidad.

#### **Cuestionario:**

1. Nombre - cargo dentro de la institución - hace cuanto que está en el cargo – cuál fue su puesto anterior
2. Sobre la dirección y el área de empleo:
  - a. ¿Cuándo fue creada? ¿En qué ámbito o contexto?
  - b. ¿Cuáles fueron los objetivos del área?
  - c. Cómo era su estructura/orgnigrama dentro de la organización
  - d. ¿Con qué recursos contaban? Humanos, tecnológicos, edilicios, económicos
    - I. ¿De dónde provenían?
    - II. ¿Hubo actividades que no pudieron realizar o se limitaron por los recursos económicos?
3. ¿Cómo definen al grupo social beneficiario de su intervención? ¿a quién considera un discapacitado?
4. ¿Se estableció alguna acción/intervención diferencia según el tipo de discapacidad de la personas?
5. ¿Cómo intervenían en los aspectos relacionados a la inclusión laboral? ¿Cómo era su modalidad de trabajo?
  - a. ¿Bajo qué legislación/normas se enmarcaron las políticas que venían trabajando?
  - b. ¿Implementaron algún proyecto, programa o plan?
  - c. ¿Fue diseñada desde esta oficina? En caso de que no, ¿qué institución la diseño?
  - d. ¿Cuáles eran sus objetivos?
  - e. ¿Cómo la llevaron adelante? cómo fue el proceso, recursos, plazos
  - f. ¿Contaron con apoyo u oposición de otras instituciones o áreas gubernamentales? ¿o del sector privado?
  - g. ¿Qué alcance tuvieron las PP que aplicaron? ¿Durante cuánto tiempo se aplicaron? Cuántos beneficiarios tuvieron?
6. ¿Contaron con capacitación y concientización para los empleados del área? ¿Quiénes/institución las brindo? ¿Cuál fue su duración, objetivos?
7. ¿Realizaron campañas de concientización para la sociedad? ¿Cómo era su programación?

8. ¿Qué vínculos/interacción tuvieron con otras dependencias públicas (municipio, provincia, MTEySS) que trabajen la temática?
  - a. ¿cómo fue la comunicación?
  - b. ¿Daban o recibían asesoría o asistencia técnica de alguna de ellas? ¿O de alguna institución particular/privada?
9. ¿Cómo fue la transición del área desde la dirección de inclusión a la dirección de empleo?
  - a. ¿Cuándo fue? ¿En qué contexto?
  - b. ¿Por qué se realizó esto? ¿Qué elementos tuvieron que ver?

### **Entrevista a Jean Escobar**

Realizada el 07/09/2015. Funcionario que acompañó la creación del Área de Empleo y sus primeros años al ser el Subdirector del Servicio Municipal de Empleo, Municipalidad de Rosario.

#### Cuestionario:

- 1) ¿Cuándo fue creada la institución? ¿En qué ámbito o contexto?
- 2) ¿Con qué recursos contaron? (humanos, informáticos, financieros) ¿De dónde provenían?
- 3) ¿Hubo actividades que no pudieron realizar o se limitaron por los recursos económicos?
- 4) ¿Qué políticas de inclusión laboral aplicaron durante el período 2012-2013? Prog de Inserción Laboral, Entrenamiento para el Trabajo, Santa Fe Inclusiva, Promover
  - a. ¿A partir de cuándo la implementaron? ¿Cómo fue su implementación? ¿Cuántos recursos utilizaron, de dónde provenían? ¿Su duración?
  - b. ¿Cuántos beneficiarios tuvieron? ¿Cuántos empleadores? ¿cuántos fueron contratados?
  - c. ¿Contaron con apoyo u oposición de otras instituciones o áreas gubernamentales? ¿o del sector privado?
  - d. ¿Algunos de los programas fueron ejecutados simultáneamente? ¿Qué dificultades generó esto?
- 5) ¿Realizaron campañas de concientización para la sociedad? ¿De qué manera realizan la difusión y publicidad? ¿Cada cuánto?
- 6) ¿Cuántas PCD se han anotado en su base de datos? ¿Cuántas tuvieron una experiencia laboral? ¿Qué tipo de experiencias fueron? ¿Cuántos de ellos fueron contratados?
- 7) ¿Qué vínculos/interacción tuvieron con otras dependencias públicas (municipio, provincia, MTEySS) que trabajen la temática? ¿Cómo fue la comunicación? ¿Daban o recibían asesoría o asistencia técnica de alguna de ellas? ¿O de alguna institución

particular/privada?

8) ¿Por qué bajan estrategias provinciales o nacionales? ¿Ha habido alguna propuesta local desde esta área?

### **Entrevistas a Ignacio Brunori**

Responsable del Área de Empleo para Personas con Discapacidad, de la Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario, desde enero del 2014.

#### Cuestionario 1ra entrevista realizada el 10/02/2015:

1. ¿Qué políticas de inclusión laboral llevaron adelante desde su creación?
2. ¿Cuáles son funciones y acciones cotidianas?
3. ¿Cómo estaba compuesta entre los años 2012-2014?
4. ¿Cuentan con datos sobre cantidad de personas anotadas y inserciones concretadas?
5. ¿Trabajaban junto a áreas provinciales y nacionales?

#### Cuestionario 2da entrevista realizada el 31/08/2015:

1. Nombre - cargo dentro de la institución - hace cuanto que está en el cargo – cuál fue su puesto anterior
2. ¿Cuándo fue creada la institución? ¿En qué ámbito o contexto?
3. ¿con qué recursos contaron?
  - a. ¿De dónde provenían?
  - b. ¿Hubo actividades que no pudieron realizar o se limitaron por los recursos?
    - I. económicos
    - II. humanos: ¿cuántas personas hay/hubo en el equipo? ¿Qué formación tienen? ¿son suficientes?
    - III. informáticos: tienen bases de datos propias, ¿cada cuánto es su actualización? ¿Tienen acceso o pueden consultar a información de otras instituciones gubernamentales?
  - c. ¿Cómo es la vinculación con los demás de la dirección?
  - d. ¿Contaron con capacitación y concientización para los empleados del área? ¿Cómo era su programación, objetivos?
4. ¿Cómo definen al grupo social beneficiario de su intervención? ¿a quién considera un discapacitado?
5. ¿Se estableció alguna acción/intervención diferencia según el tipo de discapacidad de la personas?
6. ¿Realizaron campañas de concientización para la sociedad? ¿De qué manera realizan la difusión y publicidad? ¿Cada cuánto?
7. ¿Qué políticas de inclusión laboral aplicaron durante el período 2012-2014?
  - a. ¿A partir de cuándo la implementaron?

- b. ¿Cómo fue su implementación? ¿Cuántos recursos utilizaron, de dónde provenían?  
¿Su duración?
  - i. ¿Cómo contactaron a las empresas?
  - ii. ¿Cuántos beneficiarios tuvieron? ¿Cuántos empleadores? ¿cuántos fueron contratados?
  - iii. ¿Cuentan con información sistematizada de esto?
    - c. ¿Contaron con apoyo u oposición de otras instituciones o áreas gubernamentales? ¿o del sector privado?
    - d. ¿Algunos de los programas fueron ejecutados simultáneamente? ¿Qué dificultades generó esto?
  
- 8. ¿Por qué bajan estrategias provinciales o nacionales?
- 9. ¿Ha habido alguna propuesta local desde esta área?
- 10. ¿Cuántas PCD se han anotado en su base de datos? ¿Para anotarlos deben tener certificado de discapacidad? ¿Los toman si no lo tienen?
- 11. ¿Cuántas tuvieron una experiencia laboral? ¿Qué tipo de experiencias fueron?
  - a. ¿Cuántos de ellos fueron contratados?
- 12. ¿Qué vínculos/interacción tuvieron con otras dependencias públicas (municipio, provincia, MTEySS) que trabajen la temática?
  - a. ¿cómo fue la comunicación?
  - b. ¿Daban o recibían asesoría o asistencia técnica de alguna de ellas? ¿O de alguna institución particular/privada?

### **Entrevista a Romina Furlan**

Realizada el 13/08/2015 en la Dirección Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad 2da Circunscripción.

- 1. ¿Qué políticas de inclusión laboral se llevaron adelante desde esta Dirección entre los años 2011 y 2014?
- 2. ¿Fueron diseñadas por la Dirección? ¿Qué rol tenían en su implementación?
- 3. ¿Cómo era su interacción con áreas municipales, otras provinciales y nacionales en relación a la problemática?